

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 020.699/2014-0

Apensos: TC 010.801/2016-2, TC 010.802/2016-9 e TC 010.800/2016-6

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Unidades: município de Salitre/CE e Fundo Nacional de Saúde - FNS.

Recorrente: José Antônio Sobrinho (CPF 066.203.103-20).

Representação legal: Cícero Belo Pereira (OAB/CE 29.255) representando o recorrente; Marcos Ronny Moura Saldanha (OAB/CE 9.837) representando Agenor Manoel Ribeiro.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO CONTRA DELIBERAÇÃO QUE JULGOU IRREGULARES CONTAS ESPECIAIS, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA. IMPUGNAÇÃO DE DESPESAS EM CONVÊNIO PARA CONSTRUÇÃO DE UNIDADE DE SAÚDE E AQUISIÇÃO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS. NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. INSUFICIÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RECURSAIS PARA COMPROVAR O NEXO CAUSAL ENTRE AS DESPESAS REALIZADAS E AS AÇÕES PREVISTAS. CONHECIMENTO E NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Secretaria de Recursos - Serur, com a qual manifestaram-se de acordo os dirigentes daquela unidade técnica e o representante do Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU (peças 65/8):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por **José Antônio Sobrinho** (peça 56) contra o **Acórdão nº 2.777/2016-TCU-2ª Câmara** (peça 42), de Relatoria do Exm. Ministro André Luís de Carvalho.

1.1 A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

‘Vistos, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada contra os Srs. José Antônio Sobrinho e Agenor Manoel Ribeiro, ex-prefeitos municipais de Salitre/CE (gestões: 2001-2004 e 2005-2008, respectivamente), em virtude da impugnação total das despesas do Convênio 2445/2002, celebrado junto ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) com o objetivo de construir uma unidade de saúde com 168,76 m2, além da aquisição de 286 equipamentos e materiais permanentes para o seu suprimento;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir a responsabilidade do Sr. Agenor Manoel Sobrinho da presente tomada de contas especial;

9.2. considerar revéis o Sr. José Antônio Sobrinho e a Sra. Valquíria Modesto Figueiredo, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443, de 1992;

9.3. julgar irregulares as contas do Sr. José Antônio Sobrinho e da Sra. Valquíria Modesto Figueiredo, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443, de 1992, para condená-los solidariamente ao pagamento da importância abaixo especificada, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas até

a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor:

Data de lançamento	Valor original (R\$)
17/11/2004	63.692,30

9.4. aplicar, individualmente, ao Sr. José Antônio Sobrinho e à Sra. Valquíria Modesto Figueiredo a multa no valor R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), com fundamento no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992;

9.6. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443, de 1992, e no art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º, do art. 217, do RITCU; e

9.7. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, para a adoção das medidas judiciais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443, de 1992.'

HISTÓRICO

2. Cuida-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada contra os Srs. José Antônio Sobrinho e Agenor Manoel Ribeiro, ex-prefeitos municipais de Salitre/CE (gestões: 2001-2004 e 2005-2008, respectivamente), em virtude da impugnação total das despesas do Convênio 2445/2002, celebrado junto ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) com o objetivo de construir uma unidade de saúde com 168,76 m2, além da aquisição de 286 equipamentos e materiais permanentes para o seu suprimento.

3. Os recursos para a execução do objeto foram previstos na ordem de R\$ 141.657,94, com R\$ 127.492,15 provenientes do FNS e R\$ 14.165,79 da contrapartida municipal, e, de acordo com o plano de trabalho (peça 1, p. 7-39), R\$ 86.997,94 seriam destinados à construção da unidade de saúde e R\$ 54.660,00 à aquisição dos equipamentos. A vigência do instrumento estendeu-se de 5/7/2002 a 1/9/2005, tendo como prazo final para apresentação da prestação de contas a data de 31/10/2005 (peça 3, p. 1).

4. Durante a instrução processual, considerando a identificação de irregularidades solidárias, houve o chamamento para compor o polo passivo do presente processo da então secretária de Saúde e ordenadora de despesas, Sra. Valquíria Modesto Figueiredo.

5. Entendendo pelo rompimento de nexo de causalidade na despesa alusiva ao Cheque 850012, no valor de R\$ 63.692,30, em 17/11/2004, bem como pela ausência de responsabilidade do prefeito sucessor, ante a não gestão dos recursos impugnados e o ajuizamento da competente ação de ressarcimento contra o prefeito antecessor, por meio do Acórdão 2.777/2016-TCU-2ª Câmara, as contas do prefeito antecessor e da Sra. ex-secretária de saúde e ordenadora de despesas foram julgadas irregulares, com aplicação da multa proporcional ao débito, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992.

6. Examina-se, nesta oportunidade, o recurso de reconsideração interposto por **José Antônio Sobrinho** (peça 56) contra o citado julgado.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. O recurso preenche os requisitos de admissibilidade, conforme exigência do art. 33 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU). Refere-se, ainda, a responsável legitimado e meio recursal adequado para impugnar o **Acórdão nº 2.777/2016-TCU-2ª Câmara**.

8. Dessa forma, ratificam-se as propostas de conhecimento do recurso, sem efeito suspensivo, formuladas nos exames de peças 61-62, acolhidas pela Relatora, Exma. Ministra Ana Lúcia Arraes de Alencar, conforme Despacho de peça 64.

EXAME DE MÉRITO

9. Delimitação do recurso

10. Nos recursos trazidos, será necessário verificar, em síntese, se:

10.1. Preliminarmente

a) houve prescrição.

10.2. No mérito

a) foi cumprido o objeto, de forma regular (execução física) e legítima (nexo financeiro).

11. PRELIMINARES

12. Da prescrição

13. Embora não tenham sido trazidos nas razões recursais argumentos atinentes à prescrição, por se tratar de matéria de ordem pública, tal instituto requer análise *ex officio*. Nessa lógica há diversos julgados, conforme excertos abaixo.

‘A ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU deve ser aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo em que haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992.’ (Acórdão 2.058/2017-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Exm. Ministro Augusto Sherman)

‘A análise de ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU deve ser feita em todos os processos pendentes de apreciação de recurso, mesmo que o recurso venha a não ser conhecido, inclusive o recurso de revisão, por se tratar de matéria de ordem pública.’ (Acórdão 993/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Exm. Ministro Augusto Nardes)

14. Portanto, independentemente de argumentação em sede recursal, por ser tema de interesse público, deve-se examinar o instituto da prescrição no processo.

15. Análise

16. Inicialmente é oportuno registrar que a pretensão punitiva do TCU se subordina ao prazo geral de prescrição de 10 anos estipulado no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), cuja contagem se inicia na data de ocorrência da irregularidade sancionada e se interrompe, uma única vez, na data do ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte, nos termos do art. 202, inciso I, do mesmo diploma legal.

17. Relativamente ao débito, o entendimento jurisprudencial pacífico é de que não têm caráter punitivo, possuindo, essencialmente, natureza jurídica de reparação civil pelo prejuízo causado ao erário, não sendo alcançada pelo instituto da prescrição. Portanto, são imprescritíveis, por força do art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988 e da Súmula TCU 282. Nesse diapasão:

‘A tese fixada pelo STF no RE 669.069 (Repercussão Geral 666), que trata da incidência da prescrição nos débitos com a União decorrentes de ilícitos civis (prazo prescricional de cinco anos), não alcança prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como a não comprovação da regular gestão de recursos públicos, que são imprescritíveis.’ (Acórdão 11.228/2017-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler)

‘A condenação em débito em processo de tomada de contas especial não tem caráter punitivo, possuindo, essencialmente, natureza jurídica de reparação civil pelo prejuízo causado ao erário, não sendo alcançada pelo instituto da prescrição da pretensão punitiva.’ (Acórdão 4.214/2017-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler)

‘O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva não implica o afastamento do débito, porquanto as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal e da Súmula TCU 282.’ (Acórdão 76/2017-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes)

‘Súmula TCU 282: As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.’ (Acórdão 2.166/2012-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes)

18. Quanto à prescrição da pretensão punitiva, o certo é que o TCU, após intenso debate jurídico e divergência jurisprudencial, consolidou seu entendimento por meio de incidente de uniformização de jurisprudência, prolatado no âmbito do TC 030.926/2015-7, e por intermédio do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, no sentido de que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União para imposição da penalidade de multa **subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil**, que é de 10 anos.

19. Definiu ainda a decisão oriunda do incidente de uniformização que interrompe a prescrição **o ato que ordenar a citação, audiência ou oitiva** das partes no âmbito do Tribunal de Contas.

20. Analisando-se os elementos dos autos, constata-se que o Despacho que ordenou a citação ocorreu em 05/05/2015 (peça 31), ou seja, em intervalo inferior a 10 anos dos atos relativos ao Convênio 2445/2002-FNS, cuja data fatal para a prestação de contas final do ajuste foi 31/10/2005 (peça 3, p. 1), período/termo *a quo* para contagem do prazo prescricional.

21. Na hipótese vertente, o termo inicial (*ad a quo*) para a contagem do prazo da prescrição da pretensão punitiva do TCU era o prazo final para a prestação de contas, que expirou na data de 31/10/2005. Assim,

considerando que a ordem para a citação foi dada em 05/05/2015 (peça 31), não transcorreu o prazo decenal (10 anos). Portanto, *a priori, in casu*, conforme a jurisprudência desta Corte de Contas Federal, não houve a prescrição da pretensão punitiva.

22. MÉRITO

23. **Da regularidade do cumprimento do objeto**

24. Defendendo a regularidade das contas apresentadas, bem como a legitimidade e a economia de seus atos e ainda sua irresponsabilidade perante os atos a ele imputados, o recorrente traz os seguintes argumentos em sede recursal:

a) houve a execução do Convênio 2445/2002-FNS, isto é, a Unidade Básica de Saúde do Bairro Alto Alegre, com os respectivos equipamentos para seu funcionamento;

b) tendo em vista a realização de eleições municipais no ano de 2004, os documentos referentes à prestação de contas não foram guardados com zelo pela administração sucessora. Tais documentos foram destruídos;

c) não houve tombamento dos bens adquiridos para a Unidade Básica de Saúde do Bairro Alto Alegre, por isso estes foram retirados desta estrutura e transferidos para o Hospital de Pequeno Porte;

d) a Unidade Básica de Saúde do Bairro Alto Alegre vem prestado serviço público imprescindível para a municipalidade; e

c) por fim, conforme documentos anexados em sede recursal, comprova-se o tombamento de equipamentos no ano de 2005, na gestão do prefeito sucessor.

Análise

25. Primeiramente, é oportuno rememorar a sucumbência da condenação ora recorrida, isto é, os argumentos que fizeram que as contas fossem julgadas irregularidades.

‘10. Peço licença para discordar do parecer do titular da unidade técnica. Eis que, conforme historiado no Relatório precedente, foram realizadas vistorias in loco na Unidade Básica de Saúde – UBS e, nelas, não foram localizados os equipamentos que supostamente teriam sido adquiridos, destacando, ainda, que, segundo os relatórios de visita (Peça 1, p. 155-197 e p. 387-399), os equipamentos localizados na UBS não poderiam ser correlacionados com o Convênio 2445/2002, vez que as plaquetas patrimoniais inexistem, não permitindo a identificação ou o relacionamento dos bens incorporados com as respectivas notas fiscais.

11. Demais disso, a impossibilidade de localizar os referidos equipamentos não corresponde à mera ‘desorganização do setor de patrimônio da unidade hospitalar’, mas, sim, à evidência de que os recursos federais não foram regularmente aplicados no objeto do ajuste, salientando que a alegada falta de organização deve consistir, também, em irregularidade grave inteiramente imputável aos agentes responsabilizados.

12. Não fosse o bastante, para além da impossibilidade de localização dos equipamentos, também não foi possível estabelecer a devida correlação entre o Cheque 850012, no valor de R\$ 63.692,30, e a suposta aquisição dos equipamentos e materiais permanentes, já que a fotocópia do cheque sequer permite identificar o nome do beneficiário, causando estranheza, ainda, a ausência de documentação relativa à licitação e à contratação da empresa J.W. Vidal Ribeiro para a execução da UBS.’ (Trechos do Voto do Ministro Relator, Acórdão nº 2.777/2016-TCU-2ª Câmara)

26. Portanto, a razão de decidir (*ratio decidendi*) da condenação foi a falta de comprovação das despesas feitas por meio do Cheque 850012, no valor de R\$ 63.692,30, de 17/11/2014, agravada pela não localização dos equipamentos que teriam sido adquiridos. Assim, houve o rompimento do nexo causal entre os recursos recebidos e as despesas realizadas.

27. As meras alegações de regular execução do ajuste pactuado desacompanhadas de elementos probatórios, bem como a de destruição ou sumiço das respectivas documentações comprobatórias não têm o condão de alterar os fatos não comprovados. Sobre esse contexto, o Tribunal possui diversos julgados.

‘Eventuais dificuldades do gestor na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos geridos, inclusive as derivadas de ordem política, se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria, uma vez que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal.’ (Acórdão 437/2018-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes)

‘O gestor que subscreve o convênio assume a responsabilidade pessoal pela observância de suas disposições, incluindo o ônus de comprovar a boa e correta aplicação dos recursos públicos recebidos.’

(Acórdão 5.742/2016-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas)

‘É dever do gestor público, em especial em tomada de contas especial, trazer elementos probatórios consistentes, coerentes e suficientes, que demonstrem, de forma inequívoca, o bom e correto emprego das verbas geridas, de acordo com as normas pertinentes.’ (Acórdão 2.435/2015-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes)

‘Na execução da despesa pública o ônus de comprovar a aplicação dos recursos recai sobre o gestor.’

(Acórdão 2.080/2013-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes)

‘O ônus da prova da idoneidade no emprego de recursos públicos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar a regular aplicação dos valores a ele confiados.’

(Acórdão 933/2013-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes)

28. Assim, nesse sentido, a execução física do convênio, por si só, não confere regularidade aos gastos efetuados, pois é preciso atestar que as ações foram custeadas com recursos do ajuste, em escorreita execução financeira, sob pena de não se confirmar o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a verba federal recebida. Portanto, a falta de comprovação da regularidade financeira da avença tem o condão de macular as contas apresentadas.

29. *In casu*, há diversas irregularidades que contribuem para a o rompimento do nexo causal que permanecem inalteradas, ou seja, não há documentação comprobatória em contrário:

a) ausência da documentação relacionada à licitação e contratação da empresa J.W Vidal Ribeiro (CNPJ 00.534.747/0001-20);

b) o montante pago no valor de R\$ 63.692,30 é superior aos R\$ 54.660,00 previstos para a meta, conforme plano de trabalho aprovado;

c) vários equipamentos que teriam sido supostamente adquiridos, não foram localizados na fiscalização in loco da concedente, e, mesmo em relação aos equipamentos localizados na Unidade Básica de Saúde - UBS, não é possível vinculá-los ao convênio em tela, haja vista que apesar de possuírem plaqueta patrimonial, não existe um sistema de patrimônio implantado no município ou qualquer documento que relacione os bens incorporados às suas respectivas notas fiscais;

d) rompimento de nexo de causalidade na despesa alusiva ao Cheque 850012, no valor de R\$ 63.692,30, em 17/11/2004, uma vez que o cheque não foi nominal a empresa contratada pelo município, no caso, a empresa J.W Vidal Ribeiro (CNPJ 00.534.747/0001-20).

30. Relativamente aos ‘documentos de tombamento’ e as imagens da Unidade Básica de Saúde – UBS apresentadas em anexo, o entendimento é reiterado. Meras imagens, sem os respectivos documentos legais comprobatórios do nexo causal entre as despesas realizadas para construção/aquisição e os recursos federais transferidos/recebidos não têm o condão de permitir a identificação da origem dos recursos aplicados. Nesse diapasão há entendimentos específicos desta Corte de Contas:

‘Declarações de terceiros, fotos e informações sobre a regularização da obra não são elementos que permitem a identificação da origem dos recursos aplicados nem o necessário nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos federais transferidos pelo convênio, ainda que se prestem a comprovar a realização do objeto.’ (Acórdão 8.938/2015-TCU-2ª Câmara, relator Ministro André de Carvalho)

‘A apresentação de fotografias e declarações, desacompanhadas de provas mais consistentes, é insuficiente para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, porque, embora possam, eventualmente, demonstrar a realização do objeto, não revelam, efetivamente, a origem dos recursos aplicados.’ (Acórdão 3.882/2014-TCU-2ª Câmara, relatora Ministra Ana Arraes)

‘Fotos e declarações possuem restrito valor probatório, não constituindo, por si só, prova suficiente do estabelecimento de vínculo entre a execução do objeto e os recursos transferidos com a finalidade específica.’ (Acórdão 1.624/2008-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Raimundo Carreiro)

31. Nessa seara, simples documentos atestando o tombamento de materiais supostamente adquiridos no contexto do Convênio 2445/2002-FNS possuem força probatória restrita, devendo haver documentação complementar idônea a comprovar a correlação dos recursos dispendidos.

32. Diante do exposto, entende-se pelo não provimento das razões recursais trazidas.

CONCLUSÃO

33. Em face da análise das razões recursais apresentadas, concluiu-se que:

a) não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU. O prazo final para a prestação de contas

expirou em 31/10/2005, tendo a ordem para a citação ocorrido em 05/05/2015, ou seja, antes do prazo decenal;

b) a despeito do responsável ter apresentado alegações de que o objeto foi executado e o recurso foi utilizado para a aquisição do material permanente conforme o ajuste, não houve apresentação de documentos comprobatórios, tampouco argumentos ou provas contrárias à sucumbência responsável pela condenação recorrida e

c) não obstante a apresentação de fotos a favor da execução do objeto pactuado, a ausência de documentação legal comprobatória hábil não permite estabelecer o necessário nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos federais transferidos pelo convênio.

V – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

I – conhecer do recurso de reconsideração interposto por **José Antônio Sobrinho** contra o **Acórdão nº 2.777/2016-TCU-2ª Câmara**, e, no mérito, **negar-lhe provimento**.

II – dar ciência da deliberação aos recorrentes, aos órgãos/entidades interessados e à Procuradoria da República no Estado do Ceará [cf. item 9.7 do acórdão recorrido].” (destaques da instrução)

É o relatório.