

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 025.688/2015-4

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Vitorino Freire/MA

Responsáveis: José Juscelino dos Santos Rezende (094.901.593-87); José Ribamar Rodrigues (015.205.713-72)

Interessado: Superintendência Estadual da Funasa No Estado do Maranhão (26.989.350/0007-01)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNASA. CONVÊNIO. MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secex-MS (peças 18-19), que contou com a anuência do MPTCU, representado pelo Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé (peça 20):

### INTRODUÇÃO

*Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Maranhão, órgão vinculado ao Ministério da Saúde, em desfavor de José Juscelino dos Santos Rezende, Prefeito Municipal no período de 1997-2000 e 2001-2004, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados em face da inexecução total do objeto pactuado mediante o Convênio 1121/2003, Siafi 489369, celebrado com o Município de Vitorino Freire, MA, tendo por objeto a "Execução de Melhorias Sanitárias Domiciliares", conforme o Plano de Trabalho contido na peça 1, p. 17-21.*

### HISTÓRICO

*2. Ausente dos autos o termo de convênio. De acordo com Plano de Trabalho aprovado, foram previstos R\$ 105.413,10 para a execução do objeto, dos quais R\$ 99.931,62 seriam repassados pelo concedente e R\$ 5.481,48 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 19). Observa-se que no Plano de Trabalho inicial, peça 1, p. 19, foi pactuada a meta de 57 módulos sanitários.*

*3. Os recursos federais foram repassados em duas parcelas, a saber:*

Ordem Bancária (OB)	Valor R\$	Data de emissão da OB	Data do saque no BACEN
2004OB902094	39.972,62	29/6/2004	30/6/2004
2004OB906970	29.979,50	09/12/2004	10/12/2004

*Fonte: peça 1, p. 99 e 101*

*4. Diante da ausência do termo de convênio dos autos, observa-se que o 1º Termo Aditivo registra que o ajuste original tinha vigência prevista para o período de 22/12/2003 a 22/1/2005. O referido 1º Termo Aditivo, assinado em 21/1/2005, prorrogou “de ofício” o ajuste até 10/1/2006 (peça 1, p. 153). Não obstante ausência de outros aditivos nos autos, o Despacho DPPCE/DP/SFC/CGU-PR nº 246815/2012 registra o período de vigência de 27/12/2003 a 8/4/2010 (peça 1, p. 331), informação essa corroborada por meio de consulta ao Portal da Transparência do Governo Federal.*

5. Não foi apresentada prestação de contas parcial, tampouco a final.

6. Em 25/10/2004 a Funasa realizou visita técnica, consoante Relatório contido na peça 1, p. 113-115. Referido relatório consignou a não execução do objeto pactuado (57 módulos sanitários domiciliares) pois a obra não havia sido iniciada. Registrou a ausência das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) da execução e da fiscalização; do diário da obra e a constatação de divergência entre o plano de trabalho assinado pelo Prefeito (peça 1, p. 19) e o orçamento global da obra (peça 1, p. 23), tendo em vista que no primeiro documento não foi incluído o valor de R\$ 700,00 correspondente à placa da obra.

7. Em 5/5/2005, foi realizada nova visita técnica pela Funasa, consoante Relatório de Visita Técnica na peça 1, p. 121-123, que consignou que a obra não havia sido iniciada.

8. O Relatório de Tomada de Contas Especial conclui que foge à sua competência a conclusão do trabalho e sugere o encaminhamento ao TCU (peça 1, p. 293-295).

9. O Despacho DPPCE/DP/SFC/CGU-PR nº 246815/2012 observa que a vigência do convênio ocorreu de 27/12/2003 a 8/4/2010, nas gestões de José Juscelino dos Santos Rezende (1997-2000 e 2001-2004) e José Ribamar Rodrigues (2005-2008 e 2009-2012). Salaria que os recursos foram repassados em 29/6/2004 e 9/12/2004, e, entretanto, o Tomador das Contas decidiu por responsabilizar somente o Senhor José Juscelino dos Santos Rezende, Prefeito do Município à época da liberação dos recursos, sem atentar que o maior período de vigência ocorreu na gestão de José Ribamar Rodrigues. E conclui sugerindo, dentre outras providências, que fosse realizada a juntada aos autos da cópia do termo de convênio e realizada a reavaliação da atribuição de responsabilidade somente a José Juscelino dos Santos Rezende (peça 1, p. 331-333).

10. O Parecer Financeiro 81/2014 manteve a responsabilização de José Juscelino dos Santos Rezende sem adentrar ao questionamento contido no despacho supracitado (peça 1, p. 343).

11. O Relatório Complementar de TCE, de 8/8/2014, justificou a ausência de juntada do termo de convênio em razão de tal documento não existir no processo original do convênio e manteve a responsabilização de José Juscelino dos Santos Rezende com base no Memorando 010/TCE/CV-1121-2003, contido na peça 1, p. 349, sendo que referido documento não justifica a responsabilização somente do primeiro gestor (peça 1, p. 369).

12. Foram emitidas notificações das irregularidades, consoante documentos constantes da peça 1, p. 119, 129, 179-181, 209-211, 235-237, 239.

13. O Relatório de Auditoria 1099/2015, de 2/6/2015, observou a demora na instauração da TCE; ressaltou o não atendimento às sugestões consignadas no supracitado Despacho DPPCE/DP/SFC/CGU-PR nº 246815/2012 e concluiu que o Senhor José Juscelino dos Santos Rezende se encontra em débito com a Fazenda Nacional (peça 1, p. 409-411). O Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno concluíram pela irregularidade das contas (peça 1, p. 413 e 414). E o pronunciamento Ministerial encontra-se na peça 1, p. 417.

14. Como se observou que o convênio esteve vigente também na gestão de José Ribamar Rodrigues (2005-2012), sem que tal responsável tenha apresentado a prestação de contas final e diante da ausência, nos autos, de cópia dos extratos da conta bancária, não foi possível precisar se os recursos foram, ou não, integralmente utilizados na gestão de José Juscelino dos Santos Rezende, pelo que mostrou-se necessária a realização de diligência ao Banco do Brasil para que encaminhasse as cópias dos extratos bancários da conta específica do convênio, no período de 29/6/2004 até seu encerramento, com a demonstração dos rendimentos de aplicação pagos pelo Banco, bem como de cópia de frente e verso dos cheques emitidos e identificação dos beneficiados por eventuais transferências bancárias efetuadas (Ofício 906/2017-SECEX/MS – peça 5).

15. A resposta à diligência veio por meio do Ofício CENOP SJ N° 2017/27017878, de 10/8/2017 (peça 7), e os documentos a ela atrelados foram analisados na instrução acostada à peça 8, que concluiu pela inclusão do prefeito sucessor, Sr. José Ribamar Rodrigues, como responsável solidário em relação à primeira parcela e individual no que concerne à segunda parcela repassada, por não ter prestado contas dos recursos transferidos por meio do Convênio 1121/2003, Siafi 489369.

16. Assim, conforme delegação de competência contida no art. 1º, inciso II, da Portaria MIN-WAR 1/2014 (peça 9), foram promovidas as citações do Sr. José Juscelino dos Santos Rezende e do Sr. José Ribamar Rodrigues, respectivamente mediante os Ofícios 0222 e 0223/2018- TCU/SECEX-MS, de 22/3/2018 (peças 14 e 15), e apesar dos mesmos terem tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados, conforme atesta os avisos de recebimento (AR) que compõem as peças 16 e 17, não atenderam as citações e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas.

17. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

#### EXAME TÉCNICO

18. A presente tomada de contas especial foi instaurada em razão de o órgão repassador ter constatado, em visita técnica, que o objeto pactuado não havia sido iniciado.

19. Concomitantemente a tal constatação, o Prefeito signatário do convênio não apresentou prestação de contas parcial, tampouco seu sucessor apresentou a prestação de contas final.

20. Nesse ponto cumpre observar que os recursos foram repassados em 29/6/2004 e 9/12/2004 e que o mandato do gestor responsabilizado pelo órgão concedente, José Juscelino dos Santos Rezende, findou em 31/12/2004. Em consulta ao Sistema SIAFI, constatou-se que o convênio em testilha foi celebrado em 27/12/2003, com vigência desta data até 08/04/2010, passando por sete termos aditivos, cujo prazo para prestação de contas consta como 7/6/2010.

21. De qualquer modo, está claro que a vigência do convênio abarcou as duas gestões municipais, do Sr. José Juscelino (1997-2004) e do Sr. José Ribamar (2005-2012).

22. Com a resposta à diligência que trouxe aos autos cópias dos extratos bancários, observou-se que na gestão do Sr. José Juscelino foi pago um cheque no valor de R\$ 39.972,62 (p. 33 da peça 7), exatamente o valor do primeiro repasse. As demais movimentações na conta do convênio constam a partir de dezembro de 2006 (pagamento de 4 cheques, sendo 2 em 08/12/2006, nos valores de R\$ 10.000,00 e R\$ 5.000,00; outro de R\$ 10.000,00, em 11/12/2006; e, por fim, um de R\$ 7.371,00, em 12/12/2006 – p. 58 da peça 7). Ou seja, todos estes quatro cheques foram movimentados durante a gestão do Sr. José Ribamar, cujo total corresponde ao valor do segundo repasse provavelmente com os rendimentos auferidos a partir de aplicação financeira.

23. Da análise dos supramencionados extratos bancários, constata-se que não foram identificados os beneficiários dos cheques, não se podendo auferir o real destino dos recursos federais repassados e impossibilitando também a imputação de responsabilidade solidária a qualquer pessoa jurídica que, em tese, pudesse ter executado a obra. Outrossim, o último parecer técnico emitido sobre a execução física do objeto é de 12/12/2005, mensurando o atingimento do objeto pactuado em 0% (zero por cento), logo, não há nenhuma comprovação sobre a realização da obra durante a gestão do sucessor. Todos os pareceres técnicos que relataram que a obra não foi iniciada foram lavrados com base no que fora feito durante a gestão do antecessor e conforme repasse apenas da primeira parcela.

24. Dessa forma, está claro que a conduta do antecessor corresponde à má gestão da primeira parcela repassada pela Funasa ao município, pelo que deve responder pelo débito correspondente, qual seja, R\$ 39.972,62.

25. Já o sucessor não prestou as contas que deveriam ser apresentadas durante sua gestão, já que a vigência do convênio englobou seu mandato. Em caso de descumprimento do referido dever, atribui-se ao responsável débito no valor total dos recursos repassados. Isso porque nem mesmo a execução física do objeto é capaz de comprovar, por si só, o emprego regular dos recursos públicos. Mister seja apresentada a prestação de contas necessária à comprovação da devida aplicação do valor total repassado, eis que somente por meio do fornecimento da documentação elencada no art. 28 da então vigente IN/STN nº 1/97 pode-se obter o nexo causal entre a execução da obra e os documentos das despesas efetuadas pela Municipalidade, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como outros documentos que comprovem a execução do objeto, já que só assim se torna possível asseverar que os serviços previstos no Plano de Trabalho foram devidamente executados com os recursos transferidos pelo Convênio.

26. A jurisprudência desta Corte informa que a mera execução física do objeto, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e a consecução do objeto. O voto condutor do Acórdão 399/2001-TCU-2a Câmara, da lavra do Ministro Ubiratan Aguiar, sintetiza a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas sobre o assunto:

*Quanto ao mérito, assiste razão aos pareceres quando afirmam que a verificação física da obra, isoladamente, não é suficiente para comprovar que os recursos do convênio em exame foram corretamente aplicados. A existência física não comprova que a obra foi realizada com os recursos do referido convênio. Há que se obter nexo causal entre essa execução e os documentos de despesas da Municipalidade, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível à fiscalização afirmar que aquela obra foi executada com os recursos transferidos pelo Convênio examinado (grifo nosso).*

27. A ausência do nexo de causalidade impossibilita identificar se a obra foi executada (ou custeada) com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967 e a então vigente Instrução Normativa - STN 1/1997. Nesse sentido, é o teor dos Acórdãos 1.573/2007-TCU-1a Câmara, 297/2008-TCU-2a Câmara e 747/2007-TCU-Plenário, relatados, respectivamente, pelos Ministros Valmir Campelo, Augusto Sherman Cavalcanti e Ubiratan Aguiar.

28. Desse modo, não tendo sido apresentada a prestação de contas da totalidade dos recursos repassados, pode-se concluir que não ficou comprovada a correta aplicação dos recursos do convênio em voga. 29. No tocante à análise da responsabilização pela impropriedade noticiada, compete registrar que a mesma merece ser realmente imputada ao Sr. José Ribamar Rodrigues, Prefeito Municipal de Vitorino Freire – MA, gestão 2005 a 2012. O prazo final para apresentação da prestação de contas deu-se em 7/6/2010, durante seu mandato, tendo este sido, inclusive, oficialmente notificado para prestar contas, conforme Notificação nº 012 EAAPC/GAB/COREMA/FUNASA, de 4/1/2006 (p. 179 da peça 1).

30. Não obstante tenha adotado as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com pedido de instauração da competente tomada de contas especial (peça 1, p. 269-285), o Sr. José Ribamar foi o responsável pela gestão da última parcela no valor de R\$ 29.979,50,



conforme se comprova da análise dos extratos bancários inclusos à peça 7. Assim sendo, além de não ter comprovado a sua regular liquidação, também se omitiu da respectiva prestação de contas.

31. Conclui-se que a execução física total dos serviços ajustados não pôde ser comprovada diante da omissão do Sr. José Ribamar Rodrigues, ex-Prefeito Municipal de Vitorino Freire – MA, em prestar contas das duas parcelas da avença; e da não consecução dos objetivos pactuados por intermédio do aludido instrumento também por parte do Sr. José Juscelino dos Santos Rezende, ex-Prefeito Municipal de Vitorino Freire – MA. Nesse particular, é importante citar ainda que é pacífica a jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova. Esse entendimento está assentado nos seguintes julgados, dentre outros: Acórdãos TCU 11/97-Plenário; 87/97-2ª Câmara; 234/95-2ª Câmara; 291/96-2ª Câmara; 380/95-2ª Câmara; e Decisões 200/93-Plenário; 225/95-2ª Câmara; 545/92-Plenário, relatados, respectivamente pelos Ministros Iran Saraiva, Adhemar Paladini Ghisi, Paulo Affonso Martins de Oliveira, Paulo Affonso Martins de Oliveira, Iran Saraiva, Adhemar Paladini Ghisi, Adhemar Paladini Ghisi e Paulo Assonso Martins de Oliveira; e encontra fundamento no art. 70, parágrafo único, da CF e no art. 93 do Decreto-lei 200/67.

32. Logo, pode-se afirmar que houve a ocorrência de dano ao erário decorrente da prática de ato de gestão ilegal ou ilegítimo, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação da totalidade dos recursos relativos ao Convênio nº 1121/2003/Registro Siafi 489369, o que está em desacordo com as normas legais vigentes.

33. Evidenciado também está o nexo de causalidade entre a conduta dos responsáveis, Sr. José Juscelino dos Santos Rezende e Sr. José Ribamar Rodrigues, ex-prefeitos municipais de Vitorino Freire – MA, e o resultado apurado, já que ficou demonstrada as suas responsabilidades pela aplicação dos recursos públicos envolvidos, haja vista que estavam incumbidos do dever de adotar todas as medidas necessárias à correta utilização dos recursos oriundos deste instrumento, para que os seus objetivos fossem efetivamente alcançados.

34. Em razão de tais fatos, será proposta que as contas de ambos os gestores supramencionados sejam julgadas irregulares e que os mesmos sejam condenados em débito. Não será proposta a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, visto que esta já se encontra prescrita.

35. O instituto da prescrição nos processos do TCU obedece ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no que tange ao ressarcimento do prejuízo, e ao art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), no que se refere à pretensão punitiva. Assim, quanto ao débito, a ação é imprescritível, e quanto à aplicação de sanções, ela prescreve em dez anos a contar da data da ocorrência da irregularidade, nos termos do art. 189 do Código Civil (Acórdãos 374/2017 e 76/2017, ambos do Plenário, relatados, respectivamente, pelos Ministros Bruno Dantas e Ana Arraes).

36. Assim, a única pretensão que se encontra prescrita nestes autos é a pretensão punitiva do TCU, a qual independentemente de alegação pelas partes, deve ser auferida, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992. In casu, a data da ocorrência é o dia 9/12/2004, data do último pagamento, quando ocorreu a consumação da irregularidade. Considerando que as citações dos defendentes sucederam apenas em 2018, observase a impossibilidade de aplicação de multas pelo Tribunal, o que não afasta a condenação em débito que, em processo de tomada de contas especial, não tem caráter punitivo, possuindo, essencialmente, natureza jurídica de reparação civil pelo prejuízo causado ao erário.

### CONCLUSÃO

37. Da análise dos autos conclui-se que ocorreram irregularidades na execução do Convênio nº 1121/2003/Registro Siafi 489369. Não houve comprovação da boa e regular aplicação dos

recursos federais transferidos em face da não execução dos 57 Módulos Sanitários Domiciliares no Município de Vitorino Freire/MA, conforme consignado no Parecer Técnico (peça 1, p. 163), de 12/12/2005, e nos Relatórios de Visita Técnica, de 14/10/2004 (peça 1, p. 113-115) e de 5/5/2005 (peça 1, p. 157-159); e no Parecer Financeiro nº 081/2014, de 23/5/2014 (peça 1, p. 343-345), que indicou a não aprovação do valor de R\$ 69.952,12, que corresponde a totalidade dos recursos liberados, por omissão do dever de prestar contas, contrariando o art. 70, parágrafo único, da CF; art. 93 do Decreto-lei 200/67 c/c at. 22 da IN/STN 01/97.

38. O exame da ocorrência descrita na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade solidária dos mesmos bem como apurar adequada e proporcionalmente o débito a eles atribuídos.

39. Diante da revelia do Sr. José Juscelino dos Santos Rezende, CPF 094.901.593-87, ex-Prefeito Municipal de Vitorino Freire/MA (gestão 1997-2004) e do Sr. José Ribamar Rodrigues, CPF 015.205.713-72, ex-Prefeito Municipal de Vitorino Freire/MA (gestão 2005-2012) e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que os mesmos sejam condenados em débito, ressaltando a impossibilidade de aplicação de multas pelo Tribunal, em face da prescrição da pretensão punitiva.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

40.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, c, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas irregulares as contas dos Srs. José Juscelino dos Santos Rezende, CPF 094.901.593-87, ex-Prefeito Municipal de Vitorino Freire/MA (gestão 1997-2004) e José Ribamar Rodrigues, CPF 015.205.713-72, ex-Prefeito Municipal de Vitorino Freire/MA (gestão 2005-2012) e condená-los em solidariedade e o último gestor individualmente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

Responsáveis Solidários	Data do Pagamento	Valor (R\$)
José Juscelino dos Santos Rezende e José Ribamar Rodrigues	29/6/2004	39.972,62
TOTAL		39.972,62

Responsável	Data do Pagamento	Valor (R\$)
José Ribamar Rodrigues	9/12/2004	29.979,50
TOTAL		29.979,50

40.2. autorizar o pagamento da dívida dos Srs. José Juscelino dos Santos Rezende, CPF 094.901.593-87 e José Ribamar Rodrigues, CPF 015.205.713-72, em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal os recolhimentos da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

*40.3 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendidas as notificações; e*

*40.4. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.*