

Processo TC-007.321/2016-3 (com 68 peças)  
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se da tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional da Saúde - Funasa em desfavor da sra. Vilmede Alves de Sousa (CPF 302.596.221-68), Prefeita de São Sebastião do Tocantins/TO na gestão 2005/2008, em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos transferidos ao município por força do Convênio 1473/2005, cujo objeto era execução de sistema de abastecimento de água.

Finalizada a fase interna do processo de tomada de contas especial e submetidos os autos ao Tribunal de Contas da União, foi promovido o exame constante à peça 5, segundo o qual se concluiu, em uníssono, que se fazia necessário o saneamento do processo em razão de a prestação de contas do ajuste não estar juntada aos autos.

Promovida a diligência (peça 6) e recebida nova documentação da concedente, foram os autos restituídos para instrução, ocasião na qual o auditor-instrutor concluiu (peça 16) que se fazia necessária, nos seguintes termos, a citação dos responsáveis:

“13.1. realizar a citação da Sra. Vilmede Alves de Sousa (CPF 302.596.221-68), ex-prefeita de São Sebastião do Tocantins – TO e dos Srs. Francisco de Paula Vitor Moreira (CPF 924.944.208-49) e José Wilson Pereira de Lima (CPF 099.281.971-72), com fundamento nos 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, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir, relativas aos repasses de recursos federais para a execução do convênio 1473/2005, Siafi 556567, celebrado entre a Superintendência Estadual da Funasa no Estado do Tocantins e o Município de São Sebastião/TO (peça 1, p. 137, 191 e 287), e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Tesouro Nacional, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir da respectiva data de ocorrência até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
240.000,00	11/4/2006
240.000,00	4/9/2006
120.000,00	1/6/2007

Valor atualizado até 19/4/2018: R\$ 1.145.811,96

a) Sra. Vilmede Alves de Souza:

a.1) **Irregularidades:**

a.1.1. Execução parcial do objeto do convênio 1473/2005, Siafi 556567, celebrado entre

a Superintendência Estadual da Funasa no Estado do Tocantins e o Município de São Sebastião/TO, sem alcance dos seus objetivos (peça 2, p. 20); e

a.1.2. Apresentação, nas prestações de contas do convênio, de notas fiscais que não discriminam os materiais e os serviços utilizados, não fazem referência ao convênio, não apresentam os valores correspondentes para a retenção, nem tiveram recebimento por profissional qualificado, inábeis a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do convênio no objeto pactuado (peça 2, p. 26-30).

a.2) **Conduta:** Deixar de comprovar o atingimento dos objetivos do convênio e de apresentar prestação de contas hábil a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do convênio.

a.3) **Dispositivo violado:** Art. 93 do Decreto-lei 200/67.

b) Srs. Francisco de Paula Vitor Moreira e José Wilson Pereira de Lima:

b.1) **Irregularidade:** Relatórios de Visita Técnica 4 e 5 contendo informações inverídicas no que concerne à realização da obra, objeto do convênio (peça 1, p. 229-235, p. 325-329; peça 2, p. 20; peça 14, p. 13-35).

b.2) **Conduta:** Elaborar relatório com informações inverídicas, atestando a execução integral da obra, objeto do convênio.

b.3) **Dispositivo violado:** Art. 67, *caput*, §§ 1º e 2º, c/c art. 116, da Lei 8.666/93.

13.2. informar os responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.”

Realizadas as comunicações processuais pertinentes e recebidas apenas as alegações de defesa do sr. José Wilson Pereira de Lima, foi elaborada a instrução acostada à peça 66, por meio da qual o auditor-instrutor concluiu o que se segue, *in verbis*:

### “CONCLUSÃO

79. Em face da análise promovida na seção ‘exame técnico’, restou demonstrada a ausência de débito imputável ao Sr. José Wilson Pereira de Lima, não obstante remanescer não elidida a irregularidade citada no item 66. Por essa razão, suas alegações de defesa devem ser rejeitadas, julgando-se suas contas irregulares, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

80. Com relação ao Sr. Francisco de Paula Vitor Moreira, entendeu-se que sua conduta foi condicionante apenas para a ocorrência do dano relativo à 3ª parcela do convênio, conforme tratado nos itens 70 a 73, não havendo nexo de causalidade com o não alcance da finalidade do convênio.

81. Quanto à Sr.<sup>a</sup> Vilmede Alves de Sousa, além de não comparecer aos autos, não encontramos nos autos nada que afastasse sua responsabilidade pelo dano integral dos recursos recebidos por meio do Convênio 1473/2005 - Siafi 556567, como tratado na instrução de peça 16.

82. Dessa forma, a Sr.<sup>a</sup> Vilmede Alves de Sousa e o Sr. Francisco de Paula Vitor Moreira devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, julgando-se suas contas irregulares, com aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 somente para a Sr.<sup>a</sup> Vilmede Alves de Sousa, em razão da prescrição da pretensão punitiva em relação ao Sr. Francisco de Paula Vitor Moreira, conforme tratado nos itens 78 e 79.

83. Com efeito, em função da revelia da Sr.<sup>a</sup> Vilmede Alves de Sousa e o do Sr. Francisco de Paula Vitor Moreira, não foi possível sanear as irregularidades a eles atribuídas, tampouco elidir o débito a eles imputado, apesar da redução do débito atribuído ao Sr. Francisco de Paula Vitor Moreira. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outros excludentes de ilicitude, punibilidade ou culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, procedendo-se à sua condenação em débito.

84. Quanto ao Sr. José Wilson Pereira de Lima, não se reconhece nos autos nada que possa provar objetivamente sua boa-fé. Ao contrário, a prestação de informações inverídicas no Relatório n. 5 revela no mínimo a ocorrência de negligência funcional, além de falta de cautela e pouca diligência, que militam em desfavor de sua boa-fé.”

Foi proposto, então, o seguinte encaminhamento:

“

85. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se a adoção das seguintes medidas:

- a) considerar revéis a Sr.<sup>a</sup> Vilmede Alves de Sousa (CPF 302.596.221-68) e o Sr. Francisco de Paula Vitor Moreira (CPF 924.944.208-49), com fundamento no § 3º, art. 12, Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;
- b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Wilson Pereira de Lima (CPF 099.281.971-72);
- c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I; 209, inciso III; 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas da Sr.<sup>a</sup> Vilmede Alves de Sousa (CPF 302.596.221-68), Prefeita Municipal de São Sebastião do Tocantins/TO na gestão 2005-2008, e do Sr. Francisco de Paula Vitor Moreira (CPF 924.944.208-49), responsável pela fiscalização da execução do convênio, e condená-los ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 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 da Fundação Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

Sr.<sup>a</sup> Vilmede Alves de Sousa, individualmente:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
240.000,00	11/4/2006
240.000,00	4/9/2006

Sr.<sup>a</sup> Vilmede Alves de Sousa, solidariamente com o Sr. Francisco de Paula Vitor Moreira:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
120.000,00	1/6/2007

- d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I; 209, inciso II; 210 e

214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. José Wilson Pereira de Lima (CPF 099.281.971-72), engenheiro da Funasa;

e) aplicar à Sr.<sup>a</sup> Vilmede Alves de Sousa (CPF 302.596.221-68) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 c/c o art. 267 do RI/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) aplicar ao Sr. José Wilson Pereira de Lima (CPF 099.281.971-72) a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 268 do RI/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

g) 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;

h) autorizar desde logo, se requerido, o pagamento das dívidas dos responsáveis, 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, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando-os 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 Regimento Interno deste Tribunal;

i) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Fundação Nacional de Saúde e aos responsáveis, para ciência, informando que a deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

j) encaminhar cópia da deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Tocantins, 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.

“

O corpo diretivo da unidade instrutiva manifestou-se de acordo.

## II

O Ministério Público de Contas da União, pelos motivos a seguir declinados, discorda parcialmente da proposta de encaminhamento apresentada pela SecexTCE.

Nesse sentido, convém memorar que o dano ao erário identificado nestes autos decorre de o objeto do convênio 1473/2005 não ter trazido quaisquer benefícios à comunidade que seria

assistida pelo referido sistema de abastecimento de águas. O prejuízo, conforme apontado pela unidade instrutiva, inicialmente foi imputado à sra. Vilmede Alves de Souza, então prefeita do ente municipal, e aos srs. Francisco de Paula Vitor Moreira e José Wilson Pereira de Lima, responsáveis pela fiscalização por parte da Funasa/TO.

Promovidas as comunicações processuais que se faziam necessárias, apenas o sr. José Wilson Pereira de Lima compareceu aos autos e apresentou alegações de defesa.

Ao analisá-las, a unidade instrutiva concluiu que os argumentos consignados pelo responsável não deveriam ser acolhidos. Foi proposta, no entanto, a exclusão da sua responsabilidade no dano ao erário com base no seguinte entendimento:

“58. Conforme registrado no item 20 da instrução de peça 16, a responsabilização solidária dos Srs. Francisco de Paula Vitor Moreira e José Wilson Pereira de Lima foi justificada em razão do dever de fiscalizar o convênio por parte da Funasa/TO. Concluiu-se que, como ambos atestaram inveridicamente a execução integral das obras, teriam contribuído para a ocorrência do dano, uma vez que suas declarações inverídicas teriam afastado a oportunidade de o órgão **convenente** agir tempestivamente de forma a evitar o dano.

59 Entendemos que a conclusão de sua responsabilização, na forma apontada na instrução precedente, não condiz com os fatos. As declarações inverídicas não teriam o condão de afastar a oportunidade do órgão **convenente** de agir tempestivamente de forma a evitar o dano. Isto porque não se deve confundir a fiscalização da execução contratual das obras (art. 67 da Lei 8.666/1993), a cargo do município (**convenente**), na condição de contratante da obra pública, com a fiscalização do andamento das obras (cláusula segunda, item I, ‘c’, do convênio; art. 7º, inciso V, da IN STN 1/1997 e art. 116, § 3º, inciso I, da Lei 8.666/1993), uma das competências da **concedente**.

60. Portanto, a despeito das informações constantes dos Relatórios n. 4 e 5 produzidos pela Funasa, a ação do **convenente** para corrigir tempestivamente eventuais desvios na execução das obras e evitar a ocorrência do dano advém primeiramente do exercício obrigatório de sua própria fiscalização e, **subsidiariamente**, das informações levantadas em fiscalizações realizadas pela **concedente**. A execução e fiscalização das obras pelo convenente não guardam dependência direta com a fiscalização exercida pela concedente. Assim, não vislumbramos a existência de nexo de causalidade entre a conduta do responsável e a ocorrência do dano apurado.

61. Ademais, observe-se que o responsável realizou a visita técnica em 8/12/2008. Nesse momento, o município já havia realizado todos os pagamentos com os recursos do convênio, ocorridos entre 26/4/2006 (peça 59, p. 10) e 27/8/2007 (peça 11, p. 21), a vigência do convênio já tinha expirada (29/7/2008) e a prestação de contas final já havia sido entregue à Funasa em 6/11/2008 (peça 11, p. 18). Portanto, todas as irregularidades apontadas, inexecuções e pagamentos indevidos já estavam configurados anteriormente à visita técnica realizada pelo responsável. Assim, em nenhuma hipótese, as informações inverídicas lançadas no Relatório n. 5 pelo responsável contribuíram para a configuração do dano ao erário.”

Conforme se depreende do excerto antes transcrito, o responsável foi chamado a se manifestar em razão de haver atestado, indevidamente, a integral execução do objeto pactuado. Entendeu o auditor-instrutor, contudo, que a fiscalização empreendida pelo responsável não fomentou o dano ao erário vislumbrado nos autos porque o convenente, quando de sua realização, já

havia promovido todos os pagamentos que seriam necessários para a consecução do objeto pactuado.

O MP de Contas, contudo, entende que o sr. José Wilson Pereira de Lima, o qual atuou como representante do órgão concedente, deve ser responsabilizado, em caráter solidário, pelo dano quantificado nestes autos, pois promoveu a fiscalização e, em vez de comunicar o descompasso verificado nas obras, atestou sua completa execução. Tal fato dificultou a tempestiva adoção de medidas saneadoras pelo ente concedente e dessa maneira, fomentou vultoso prejuízo ao erário.

Tal entendimento decorre do disposto na parte final do art. 8º da Lei 8.443/1992, a seguir transcrito:

"Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, **a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.**

§ 1º Não atendido o disposto no **caput** deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

§ 2º A tomada de contas especial prevista no **caput** deste artigo e em seu § 1º será, desde logo, encaminhada ao Tribunal de Contas da União para julgamento, se o dano causado ao Erário for de valor igual ou superior à quantia para esse efeito fixada pelo Tribunal em cada ano civil, na forma estabelecida no seu Regimento Interno.

§ 3º Se o dano for de valor inferior à quantia referida no parágrafo anterior, a tomada de contas especial será anexada ao processo da respectiva tomada ou prestação de contas anual do administrador ou ordenador de despesa, para julgamento em conjunto."

Passando-se à análise da responsabilização do sr. Francisco de Paula Vitor Moreira, também responsável por elaborar relatórios de fiscalização (relatórios 3 e 4) que continham informações inverídicas, observa-se que o auditor-instrutor a limitou à parcela dos recursos liberados após a inspeção que realizou. Veja-se:

"70. A conduta praticada pelo responsável, descrita no item 65, foi condicionante e determinante para que a Funasa transferisse os recursos da 3ª parcela do convênio, permitindo ao município obter recursos para a realização de pagamentos irregulares por serviços não executados e outros sem suporte contratual.

71. Por outro lado, entendemos que não é possível atribuir responsabilidade ao Sr. Francisco de Paula Vitor Moreira pelo não alcance de funcionalidade do sistema. Apesar das informações inverídicas lançadas em seu Relatório n. 4, não há como relacionar sua conduta com o não alcance da finalidade do convênio, cuja responsabilidade pelo resultado final era da Sr.ª Vilmede Alves de Sousa, prefeita que assinou o convênio, geriu a totalidade dos recursos e prestou contas junto à Funasa. O alcance social poderia ter sido obtido a despeito do que constou do Relatório n. 4, bastando que a gestora municipal aplicasse corretamente os valores recebidos.

72. Dessa forma, não se vislumbra a configuração de nexos de causalidade entre a conduta do responsável e o não alcance da finalidade do convênio, mas tão somente do nexo de causalidade com a transferência de recursos da 3ª parcela pela Funasa,

ensejando a realização dos pagamentos indevidos pela Sr.<sup>a</sup> Vilmede Alves de Sousa à Construtora Colinas Ltda.”

Ora, à semelhança do raciocínio desenvolvido para o sr. José Wilson Pereira de Lima, o MP de Contas entende que o responsável deve ser responsabilizado, em caráter solidário, pela integralidade do dano vislumbrado nestes autos, pois, na condição de representante do órgão concedente, fiscalizou o objeto pactuado, promoveu declarações falsas e possibilitou que o dano ao erário se materializasse. Não reportou ao órgão concedente os problemas identificados e, dessa maneira, deve responder solidariamente pelo dano observado.

O Ministério Público de Contas, em relação a esse responsável, deixa de propor a aplicação de multa em virtude da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.

### **III**

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas discorda parcialmente da proposta de encaminhamento anteriormente transcrita e propõe que os senhores José Wilson Pereira de Lima e Francisco de Paula Vitor Moreira sejam solidariamente responsabilizados pelo dano ao erário atribuído à sra. Vilmede Alves de Sousa, sendo também atribuída ao primeiro, em caráter individual, a sanção prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Brasília, 12 de Fevereiro de 2020.

**Júlio Marcelo de Oliveira**  
Procurador