

GRUPO I – CLASSE II – 1ª CÂMARA

TC 023.954/2018-3

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade/Unidade: Prefeitura Municipal de Itaipava do Grajaú - MA

Responsáveis: João Gonçalves de Lima Filho (363.335.493-04); José Maria da Rocha Torres (213.991.073-72)

Representação legal: Joana Mara Gomes Pessoa Miranda (8.598/OAB-MA) e outros, representando José Maria da Rocha Torres.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. RECURSOS TRANSFERIDOS EM DUAS GESTÕES MUNICIPAIS DISTINTAS. CITAÇÃO SOLIDÁRIA DOS EX-PREFEITOS. APRESENTAÇÃO INTEMPESTIVA DAS CONTAS. AUSÊNCIA DE DANO. CONTAS REGULARES DE UM DOS RESPONSÁVEIS E IRREGULARES DE OUTRO. MULTA PELO ATRASO INJUSTIFICADO NA APRESENTAÇÃO DAS CONTAS.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa, em razão de omissão no dever de prestar as contas devidas pelos recursos transferidos ao Município de Itaipava do Grajaú/MA, nos anos de 2012 e 2013, por meio de Termo de Compromisso objeto do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, visando à implantação de melhorias sanitárias domiciliares.

2. A instrução de peça 26 analisou o mérito das alegações de defesa apresentadas, trazendo proposições integralmente acolhidas pelo corpo dirigente da secretaria (peças 27/28), permitindo a compreensão das irregularidades, imputações e proposições de julgamento, razão pela qual transcrevo a seguir, como parte deste relatório:

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa, em desfavor do Sr. José Maria da Rocha Torres (CPF 213.991.073-72), Prefeito Municipal de Itaipava do Grajaú/MA na gestão 2009-2012 e do Sr. João Gonçalves de Lima Filho, Prefeito Municipal de Itaipava do Grajaú/MA na gestão 2013-2016 e 2017-2020, pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do TC/PAC 538/2011 - Siafi 669319 (peça 2, p. 41-44), celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e a Prefeitura Municipal de Itaipava do Grajaú/MA, tendo por objeto a implantação de melhorias sanitárias domiciliares - MSD, em razão da omissão do dever de prestar contas dos recursos recebidos. A vigência do convênio foi de 21/12/2011 a 21/12/2013, com prazo para apresentação da prestação de contas em 20/1/2014.

HISTÓRICO

2. Para a execução do objeto do Convênio (peça 2, p. 41-44), foi previsto um total de R\$ 500.000,00 a cargo do concedente, conforme cláusula primeira do Termo de Aprovação Formal do TC/PAC 538/2011 - Siafi 669319 (peça 2, p. 45). Não foi prevista a aplicação de contrapartida pelo município.

3. O convênio teve por objeto a execução de implantação de módulos sanitários domiciliares tipo 2, compostos por abrigo, banheiro, vaso sanitário, lavatório, reservatório elevado

de 310 litros, tanque séptico e sumidouro, com o propósito de melhorar a qualidade de vida dos munícipes, conforme consta no Plano de Trabalho (peça 2, p. 38-40).

4. A Funasa realizou as seguintes transferências para a conta do convênio (Banco do Brasil, Agência 0568, conta 26558-6):

Ordem Bancária	Data da OB	Valor	Peça
2012OB803184	7/5/2012	R\$ 250.000,00	Peça 2, p. 188
2013OB800249	30/1/2013	R\$ 250.000,00	Peça 2, p. 188

5. As obras foram visitadas quatro vezes, conforme Relatórios de Visita Técnica - RVT (peça 2, p. 61-66, 116-117 e 123-127), sendo apontado no último (peça 2, p. 123-127), em visita realizada em 23/5/2013, um percentual de execução física de 100%.

6. Por meio do Parecer Técnico Parcial de 6/6/2013 (peça 2, p. 128), confirmado pelo Parecer Técnico Final (peça 2, p. 153) propôs-se a aprovação de 100% das obras, ressaltando que foram executadas com boa qualidade, dentro das especificações técnicas e que estavam em boa conservação e em uso pela comunidade.

7. O Sr. José Maria da Rocha Torres foi notificado a apresentar a prestação de contas por meio das Notificações 65/2014, 266/2014, 572/2014, 233/2015, 590/2015 e 116/2016 (peça 2, p. 133-136, 139-141, 145, 149, 151-152, 155, 157, 161 e 166). Já o Sr. João Gonçalves de Lima Filho foi notificado para o mesmo propósito por meio das Notificações 571/2014, 232/2015, 586/2015 e 115/2016 (peça 2, p. 144, 148, 150, 154, 156, 159 e 164). Os responsáveis permaneceram silentes e não apresentaram a prestação de contas.

8. Através do Parecer Financeiro 61/2016 (peça 2, p. 169-170) propôs-se a não aprovação da totalidade dos recursos recebidos, uma vez que a prestação de contas não fora apresentada.

9. O Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 194-196) indicou a ocorrência de dano ao erário no valor de R\$ 500.000,00, em razão da omissão do dever de prestar contas dos recursos recebidos por meio do TC/PAC 538/2011 - Siafi 669319, com responsabilização solidária dos Srs. José Maria da Rocha Torres (CPF 213.991.073-72), ex-Prefeito Municipal de Itaipava do Grajaú/MA na gestão 2009-2012 e Sr. João Gonçalves de Lima Filho, Prefeito Municipal de Itaipava do Grajaú/MA na gestão 2013-2016 e 2017-2020, pelos recursos referentes à primeira parcela e individualmente pela segunda parcela o Sr. João Gonçalves de Lima.

10. O Relatório de Auditoria 303/2018 (peça 1, p. 7-9), bem como os respectivos Certificado de Auditoria (peça 1, p. 10) e Parecer do dirigente de controle interno (peça 1, p. 12), todos emitidos pela CGU, concluem que os autos se encontram em consonância com os normativos aplicáveis, opinando pela irregularidade das contas com responsabilização na forma indicada no Relatório de TCE (peça 2, p. 194-196). A ciência ministerial com pronunciamento pela irregularidade está datada de 21/5/2018 (peça 1, p. 14).

11. Na instrução inicial (peça 3), analisando-se os documentos dos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação dos Srs. José Maria da Rocha Torres e João Gonçalves de Lima Filho, bem como a audiência deste último, nos seguintes termos:

CITAÇÃO (Srs. José Maria da Rocha Torres e João Gonçalves de Lima Filho)

Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do TC/PAC 538/2011 - Siafi 669319, em razão da omissão do dever de prestar contas.

Dispositivos violados: parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/67; art. 22 da IN/STN 1/97, alínea 'a', da cláusula terceira do TC/PAC 538/2011 - Siafi 669319 e art. 72 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011.

Cofre para recolhimento: Tesouro Nacional

Conduta: omitir-se do dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do TC/PAC 538/2011 - Siafi 669319.

Nexo de causalidade: a omissão do dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do TC/PAC 538/2011 - Siafi 669319, propiciou a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, resultando em presunção de dano ao erário.

AUDIÊNCIA (Sr. João Gonçalves de Lima Filho)

Irregularidade: não cumprimento do prazo estipulado para a apresentação da prestação de contas dos recursos recebidos por força do TC/PAC 538/2011 - Siafi 669319, expirado em 20/1/2014.

Conduta: descumprir o prazo estipulado para prestação de contas dos valores transferidos por meio do TC/PAC 538/2011 - Siafi 669319.

Dispositivos violados: parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/67; art. 22 da IN/STN 1/97, alínea 'a', da cláusula terceira do TC/PAC 538/2011 - Siafi 669319 e art. 72 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011.

12. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 5), foi efetuada a citação do Sr. José Maria da Rocha Torres por meio do Ofício 1426/2018 (peça 7), efetivamente recebida em 16/10/2018, conforme aviso de recebimento – AR (peça 9).

13. Por meio de sua procuradora, Sr.^a Joana Mara Gomes Pessoa (peça 12, p. 3), o responsável requereu prorrogação de prazo (peça 10, p. 1) para a apresentação das alegações de defesa. No despacho de peça 11 foi concedido um prazo adicional de 15 dias, tendo apresentado sua defesa tempestivamente em 14/11/2018 (peça 14).

14. Quanto ao Sr. João Gonçalves de Lima Filho, regularmente citado por meio do Ofício 1427/2018 (peça 6), recebido em 27/9/2018 (peça 8), quedou-se silente, configurando-se sua revelia, conforme tratado no exame técnico da instrução precedente (peça 16).

15. Não obstante a revelia, propôs-se, na aludida instrução, a renovação de sua citação e audiência, desta feita encaminhando-a para o endereço da prefeitura, nos termos dos arts. 72 e 76 do Código Civil, onde exerce atualmente o mandato de prefeito.

16. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 18), efetuou-se a citação e audiência do Sr. João Gonçalves de Lima Filho por meio do Ofício 2775/2019 (peça 20), efetivamente recebido em 5/6/2019, conforme aviso de recebimento de peça 21.

17. O responsável compareceu aos autos, apresentando a defesa de peça 22.

EXAME TÉCNICO

18. Na instrução de peça 16, analisaram-se os argumentos apresentados pelo Sr. José Maria da Rocha Torres (peça 14), nos seguintes termos:

Argumentos: o responsável informa que, conforme visita técnica realizada pela Funasa em 23/5/2013 (peça 14, p. 3), foi apontado execução de 100% das obras, com a construção de 110 módulos sanitários.

No entanto, por razões alheias a sua vontade restou omissivo no dever de prestar contas em razão de extravio de documentação do convênio junto à assessoria de contabilidade responsável à época.

Informa que está providenciando com a devida urgência a documentação para a prestação de contas, quando será juntada posteriormente, com vistas a sanar a pendência.

Nada mais acrescentou em sua defesa.

Análise: as alegações de defesa foram apresentadas em 14/11/2018, portanto há cerca de 5 meses. Até o momento não houve juntada de quaisquer outros documentos pelo responsável, a título de prestação de contas.

Conforme registramos na instrução inicial, o responsável possui quatro tomadas de contas especial autuadas contra si em razão da omissão do dever de prestar contas, revelando contumaz *modus operandi*.

Registre-se que, conforme descrito no item 7, o responsável foi notificado por seis vezes e durante dois anos, ainda na fase interna, a apresentar a prestação de contas, optando em todas as oportunidades por manter-se inerte e em silêncio.

Seu conhecimento da primeira notificação data de 25/2/2014, conforme aviso de recebimento - AR (peça 2, p. 135). Portanto, até a análise da presente defesa, o responsável teve mais de cinco anos para providenciar a documentação exigida na prestação de contas e optou por não o fazer.

Em suas alegações de defesa, o responsável não apresentou, portanto, quaisquer documentos que pudessem comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, de modo a afastar a irregularidade referente à omissão no dever de prestar contas. Tal circunstância configura ofensa não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da Administração Pública, dando ensejo à presunção de integral dano ao erário, pelo desvio dos valores recebidos.

Vale reproduzir abaixo o trecho do voto condutor do Acórdão 2.256/2017 - TCU – 1ª Câmara, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que bem se assemelha ao presente caso:

O dever de prestar contas, de matriz constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. A sua ausência significa não somente o descumprimento da Constituição e da legislação em vigor, mas a violação da transparência na prática dos atos de gestão, a ausência de comprovação da lisura no trato com a coisa pública, a possibilidade sempre presente de que a totalidade dos recursos públicos federais, transferida ao Município, tenha sido integralmente desviada, em benefício de administrador ímprobo, ou de pessoas por ele determinadas.

Pela concreta violação de normas e princípios fundamentais, a exemplo do da legalidade, moralidade e publicidade, não deve ser tolerado tal comportamento por parte do administrador local.

Na hipótese dos autos, o responsável vem infringindo esse dever desde o órgão de origem, tendo já rejeitado diversas oportunidades de prestar contas ou de recolher o débito que lhe é imputado, preferindo não fazê-lo.

Nesse cenário, impõem-se a irregularidade das contas, com fundamento no art. 16, incisos III, alíneas 'a' e 'c', da Lei 8.443/1992, e a condenação do responsável ao recolhimento do débito e ao pagamento da multa prevista no art. 57 da mesma Lei.

Feitas as considerações acima, conclui-se que não houve a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por meio da 1ª parcela do TC/PAC 538/2011 - Siafi 669319, pactuado entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Itaipava do Grajaú/MA, no valor de R\$ 250.000,00, razão pela qual as alegações de defesa devem ser rejeitadas integralmente.

19. Passamos então a analisar a defesa apresentada pelo Sr. João Gonçalves de Lima Filho (peça 22).

20. **Argumentos:** em resumo, informa o responsável que apresentou à Funasa, intempestivamente, a prestação de contas do convênio, juntando à sua defesa cópia do despacho 1018/2018 – SECOV/MA (peça 22, p. 6), por meio do qual a Funasa aprovou com ressalvas a referida prestação de contas.

21. Sobre o não cumprimento do prazo para apresentação da prestação de contas, alega somente ter encontrado dificuldades na obtenção da documentação relativa à primeira parcela do convênio, executada por seu antecessor.

22. Ao longo de sua peça de defesa, reforça que as obras foram integralmente executadas, tendo-se alcançado os objetivos propostos em benefício da população.

23. **Análise:** o despacho da Funasa trazido aos autos, em que foi aprovada com ressalvas a prestação de contas do convênio, foi assinado em **24/12/2018** pela Superintendente Substituta da Funasa/MA, Sra. Maria de Fátima Oliveira Chaves (peça 22, p. 6). Portanto, o novel despacho foi prolatado em data posterior ao encaminhado da TCE ao Tribunal pelo Ministério da Saúde, ocorrido em **28/5/2018** (peça 1, p. 1), razão pela qual não compôs o presente processo.

24. Conforme assinalado no referido despacho, a aprovação com ressalvas do convênio foi fundamentada no Parecer Financeiro 86/2018, que tratou de reanálise da prestação de contas, encaminhada intempestivamente pelo responsável.

25. Em consulta ao Sistema Integrado de Monitoramento de Convênios da Funasa (SISMOC), obtivemos o relatório de peça 24, onde consta que o objeto do convênio foi concluído com etapa útil e sem pendência.

26. Já no portal da transparência, a consulta ao convênio TC/PAC 538/2011 (Siafi 669319) (<http://www3.transparencia.gov.br/convenios/669319?ordenarPor=data&direcao=desc>) revela que o mesmo se encontra na situação 'ADIMPLENTE', importando na confirmação de que a prestação de contas foi, de fato, aprovada.

27. Nessas circunstâncias, entendemos que não mais subsistem as irregularidades ensejadoras dos débitos apontados, motivo pelo qual o dano deve ser afastado.

28. Contudo, remanesce a irregularidade relativa ao não cumprimento do prazo estipulado para a apresentação da prestação de contas dos recursos recebidos por força do TC/PAC 538/2011, expirado em **20/1/2014**, que resultou na audiência do Sr. João Gonçalves de Lima Filho.

29. Para essa irregularidade, o responsável não trouxe em sua defesa elementos convincentes para afastar sua responsabilidade, limitando-se a informar apenas ter encontrado dificuldades na obtenção da documentação relativa à primeira parcela do convênio, executada por seu antecessor.

30. Considerando o envio da TCE ao Tribunal em **28/5/2018**, supõe-se que o responsável tenha encaminhado a prestação de contas após esta data, importando em um atraso superior a quatro anos. Referido atraso impôs à Funasa e ao Tribunal, movimentar sua estrutura funcional com análises, pareceres e instruções, objetivando o ressarcimento ao erário, que poderiam ter sido evitados, caso o responsável tivesse se desincumbido de sua obrigação de prestar contas no prazo determinado. Impôs-se, dessa maneira e de forma indevida, injustificáveis custos com a movimentação da máquina administrativa da concedente e do Tribunal.

31. **Conclusão:** procedida a análise da defesa apresentada, resta evidente o afastamento do dano ao erário, uma vez que a Funasa aprovou com ressalvas a prestação de contas do convênio, encaminhada intempestivamente pelo responsável. Não obstante, remanesce sem justificativa a irregularidade referente ao não cumprimento do prazo estipulado para a apresentação da prestação de contas dos recursos recebidos por força do TC/PAC 538/2011.

CONCLUSÃO

32. Em face da análise promovida na seção 'exame técnico', restou demonstrado que os argumentos apresentados pelo Sr. João Gonçalves de Lima Filho foram suficientes para elidir a irregularidade referente à omissão do dever de prestar contas, devendo o débito ser afastado, acatando-se integralmente suas alegações de defesa, aproveitando-as em favor do Sr. José Maria da Rocha Torres, nos termos do art. 161 do Regimento Interno. Não obstante, remanesceu sem justificativa a irregularidade relativa ao não cumprimento do prazo estipulado para a apresentação da prestação de contas, motivo pelo qual suas razões de justificativas devem ser rejeitadas.

33. Com relação à prescrição da pretensão punitiva, verifica-se no caso em exame, que o prazo final para apresentação da prestação de contas ocorreu em **20/1/2014**, conforme registrado na introdução desta instrução. Tendo sido o ato de ordenação da citação assinado em **15/4/2019** (peça 18), não houve o decurso de prazo superior a 10 anos. Portanto, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.

34. Verifica-se que inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do Sr. João Gonçalves de Lima Filho ou a ocorrência de outros excludentes de ilicitude, punibilidade ou culpabilidade. Desse modo, suas contas devem ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

35. Com relação ao Sr. José Maria da Rocha Torres, suas contas devem ser julgadas regulares, com quitação plena.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) acatar as alegações de defesa apresentadas Sr. João Gonçalves de Lima Filho, Prefeito Municipal de Itaipava do Grajaú/MA na gestão 2013-2016 e 2017-2020, aproveitando-as em favor do Sr. José Maria da Rocha Torres, Prefeito Municipal de Itaipava do Grajaú/MA na gestão 2009-2012, com base no art. 161 do Regimento Interno;

b) rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. João Gonçalves de Lima Filho, Prefeito Municipal de Itaipava do Grajaú/MA na gestão 2013-2016 e 2017-2020;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 17 e 23, inciso I, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I; 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, julgar regulares as contas do Sr. José Maria da Rocha Torres (CPF 213.991.073-72), Prefeito Municipal de Itaipava do Grajaú/MA na gestão 2009-2012, dando-lhe quitação plena;

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, julgar irregulares as contas do Sr. João Gonçalves de Lima Filho (CPF 363.335.493-04), Prefeito Municipal de Itaipava do Grajaú/MA na gestão 2013-2016 e 2017-2020;

e) aplicar individualmente ao Sr. João Gonçalves de Lima Filho (CPF 363.335.493-04), Prefeito Municipal de Itaipava do Grajaú/MA na gestão 2013-2016 e 2017-2020, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 268, inciso I, 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) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial do responsável, caso não atendida a notificação;

g) autorizar desde logo, se requerido pelo responsável, o pagamento da dívida 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-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar 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-o 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;

h) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Fundação Nacional de Saúde, ao Município de Itaipava do Grajaú/MA e aos responsáveis, para ciência, informando-os que a deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa;”.

3. O Ministério Público/TCU, neste feito representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, manifestou-se de acordo com essas proposições em pronunciamento de peça 29.

É o relatório.