

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 013.766/2015-5

Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Município de Santa Quitéria do Maranhão/MA.

Recorrente: Osmar de Jesus da Costa Leal (133.543.703-78).

Representação legal: Ana Paula Furtado Sousa (OAB/MA 19.339), representando Osmar de Jesus da Costa Leal.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. FALTA DE COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO REGULAR DE PARTE DOS RECURSOS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO E MULTA. INDICAÇÃO DO PRAZO FINAL PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS NA GESTÃO DO PREFEITO SUCESSOR. DELIMITAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES SEGUNDO AS PARCELAS RECEBIDAS E GERIDAS POR CADA MANDATÁRIO MUNICIPAL (ANTECESSOR E SUCESSOR). DOCUMENTAÇÃO INAPTA A COMPROVAR O NEXO DE CAUSALIDADE FINANCEIRO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

1. Compete ao gestor público comprovar a aplicação regular dos recursos por ele geridos por força de disposição constitucional e legal (art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, c/c os arts. 93 do Decreto-lei 200/1967 e 5º, inciso I, da Lei 8.443/1992), ainda que o prazo final para prestação de contas de convênio ou instrumento congênere recaia no período de mandato de seu sucessor, sem prejuízo da responsabilidade desse pela omissão no dever de prestar contas, quando for o caso (Súmula-TCU nº 230), conforme denotam as jurisprudências desta Casa (v.g. Acórdão 1.031/2018-1ª Câmara, relator Min. Walton Alencar Rodrigues; Acórdãos 3.342/2019-1ª Câmara e Acórdão 12.517/2020-1ª Câmara, relator Min. Augusto Sherman; e Acórdão 6.402/2015-2ª Câmara, relatora Min. Ana Arraes) e do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.822.891-RN).

2. Segundo a reiterada jurisprudência desta Corte, não basta ao gestor público comprovar a execução física do objeto de convênio ou instrumento congênere. É preciso que haja demonstração do nexo de causalidade financeiro, ou seja, do liame entre os recursos recebidos pelo conveniente e as despesas efetivamente incorridas para consecução dos fins propostos no ajuste (v.g. Acórdão 997/2015-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler; e Acórdãos 6.098/2017, rel. Min. Benjamin Zymler, e 5.170/2015, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, da 1ª Câmara).

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução aprovada no âmbito da Secretaria de Recursos – denominada, na atual estrutura da Segecex, de Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) –, inserta à peça 101, à qual anuiu o Ministério Público junto ao TCU, na pessoa do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 103):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Osmar de Jesus da Costa Leal (peças 86-93), contra o Acórdão 8610/2018-TCU-1ª Câmara, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues (peça 30).

1.1. Reproduz-se a seguir a decisão ora atacada:

9.1. com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o § 8º, art. 202, do RI/TCU, considerar revel Sebastião Araujo Moreira para todos os efeitos;

9.2. 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 do TCU, julgar irregulares as contas de Osmar de Jesus da Costa Leal, e condená-lo ao pagamento do débito de R\$ 145.964,78, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, RITCU), o recolhimento da dívida à Fundação Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 13/12/2012 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘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, incisos I e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas de Sebastião Araujo Moreira, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, RITCU), o recolhimento da dívida à 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:

Data	Valor (R\$)
1/1/2013	5.872,76
8/8/2013	150.000,00

9.4. aplicar a Osmar de Jesus da Costa Leal e a Sebastião Araujo Moreira, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 230.000,00 (duzentos e trinta mil reais) e de R\$ 238.000,00 (duzentos e trinta e oito mil reais) respectivamente, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, RITCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.6. encaminhar cópia da presente deliberação 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.

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor de Osmar de Jesus da Costa Leal e de Sebastião Araújo Moreira, ex-prefeitos de Santa Quitéria do Maranhão/MA. A TCE foi motivada em virtude da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais transferidos por meio do Convênio 213/2009, cujo objeto era a construção de melhorias sanitárias domiciliares.

- 2.1. Para tanto, foram repassados R\$ 300.000,00, com aporte de R\$ 6.300,00 como contrapartida municipal. A vigência do convênio foi de 31/12/2009 a 30/6/2014, com previsão de prestação de contas até 30/8/2014.
- 2.2. No âmbito desta Corte de Contas, foi procedida a citação dos responsáveis. Contudo, apenas Osmar de Jesus da Costa Leal apresentou alegações de defesa. Os argumentos, porém, não foram aptos a afastar sua responsabilidade.
- 2.3. Posto isso, o processo foi apreciado por meio do Acórdão 8610/2018-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Walton Rodrigues, que julgou irregulares as contas dos responsáveis e lhes aplicou débito e multa (peça 30).
- 2.4. Inconformado, o Sr. Osmar de Jesus da Costa Leal interpôs recurso de reconsideração (peça 39), o qual foi conhecido e, no mérito, desprovido, nos termos do Acórdão 13989/2020-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas (peça 62).
- 2.5. Nesta oportunidade, o mesmo responsável interpõe o presente recurso de revisão cuja análise será efetuada nos itens seguintes.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade da Serur (peças 95-96), com despacho do Ministro Relator Jorge Oliveira (peça 99) que concluiu pelo conhecimento do recurso sem atribuição de efeito suspensivo.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

- 4.1. Constitui objeto do presente recurso verificar se a documentação encaminhada pelo recorrente comprova a boa e regular aplicação dos recursos públicos, afastando-se o dano ao erário apurado. Por se tratar de matéria de ordem pública, será analisado se houve a ocorrência da prescrição.

5. Prescrição

- 5.1. Sobre a prescrição, destaca-se que o caso em exame cuida de tomada de contas especial, hipótese em que o termo inicial do referido prazo extintivo sofre influência do que foi recentemente decidido pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509 (rel. Ministro Edson Fachin), posteriormente à decisão proferida no RE 636.886.

- 5.2. A ADI 5509 foi manejada contra dispositivos da Constituição do Estado do Ceará e de lei ordinária do referido Estado, que fixaram prazo prescricional no processo do tribunal de contas daquela unidade federativa.

- 5.3. Todavia, a discussão travada pelo STF teve por referência o modelo federal, em função do princípio da simetria, expressamente invocado pelo MPF, ao propor a ação, e pelo relator, ao analisar o tema. Assim, os fundamentos lançados no julgamento da ADI 5509 repercutem inevitavelmente no processo do TCU.

- 5.4. Especificamente sobre a lei de regência e as causas interruptivas da prescrição, o relator, ministro Edson Fachin, reconheceu que o STF ainda não havia fixado orientação clara a respeito, em processo de caráter geral. Ao fazê-lo, na citada ADI, a orientação do relator foi a de aplicar os vários precedentes do STF em casos concretos, que já sinalizavam para a incidência da Lei 9.873/1999, afastando-se a incidência do art. 205 do Código Civil, como evidenciam as seguintes passagens do voto:

a) ‘A atividade de controle externo equipara-se, para fins de contagem do prazo prescricional, ao poder de polícia do Estado e, como tal, nos termos do art. 1º da Lei 9.873, de 1999, ‘Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado’;

b) ‘Pela mesma razão, incidem as causas legais de interrupção da prescrição, conforme previsão constante do art. 2º da referida Lei’.

- 5.5. Estabelecida a norma de regência do prazo e das causas interruptivas, o STF avançou no debate quanto ao termo inicial da prescrição, fixando regras mais detalhadas a respeito. Com esse fim, estabeleceu tratamento específico para as tomadas de contas especiais, distinguindo aquelas decorrentes de repasses sujeitos a prestação

de contas específica e as relativas a situações em que os fatos são normalmente trazidos ao conhecimento do TCU por meio de denúncias e representações.

5.6. Nesse sentido, o voto do Ministro Edson Fachin trouxe uma regra geral e algumas hipóteses de aplicação casuística. Como regra geral, ficou estabelecido que *‘o termo inicial da contagem do prazo deve ser o da entrada do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou dos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno’*.

5.7. Essa regra geral teve sua aplicação explicitada para algumas situações particulares, a saber:

a) no caso de omissão de prestação de contas: ‘o dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues’;

b) na hipótese de irregularidades detectadas no exame da prestação de contas: ‘o procedimento prévio à instauração da tomada de contas ... deve ser encerrado o quanto antes, sendo que as irregularidades que tenham porventura sido nele identificadas somente terão iniciada a fluência do prazo prescricional após a competente comunicação para o órgão de controle interno ou para o Tribunal de Contas’;

c) em irregularidades constatadas em fiscalizações, denúncias e representações: ‘Finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial’.

5.8. No caso específico em estudo, assume especial relevância a questão do termo inicial da prescrição.

5.9. No presente processo, a TCE foi autuada 23/12/2014 em razão da omissão no dever de prestar contas (peça 1, p. 267).

5.10. Assim sendo, e considerando o que restou decidido na ADI 5509, o termo inicial da prescrição é a data em que as contas deveriam ter sido prestadas. O Convênio Funasa 213/2009 teve vigência de 31/12/2009 a 30/6/2014 (peça 1, p. 55, 89, 121 e 127). O prazo para a prestação de contas era de 60 dias após o fim da vigência do ajuste (peça 1, p. 51), que se deu em 30/8/2014. Porém, como não se tratou de dia útil, o termo *a quo* a ser considerado é 1/9/2014.

5.11. As seguintes causas interruptivas já afastam a prescrição (ato de apuração de fatos):

a) autuação do processo no TCU em 15/6/2015;

b) exame da unidade instrutiva com proposta de citação em 13/11/2017 (peças 13-14);

c) Acórdão 8.610/2018-TCU-1ª Câmara, de 7/8/2018 (peça 30).

5.12. Adotando-se o critério fixado posteriormente pelo STF, no julgamento da ADI 5509, observa-se que não há que se falar em ocorrência da prescrição no caso em exame.

6. Aplicação dos recursos no objeto do convênio e ausência de responsabilidade pelo dano ao erário.

6.1. O Sr. Osmar de Jesus da Costa Leal alega que apresentou, por ocasião da interposição do recurso de reconsideração, relatório técnico comprovando o percentual físico da obra, a qual encontrava-se compatível com o valor liberado pela concedente, no tocante à parte que foi executada no período de sua gestão em 2012 (peça 90), juntamente com outros documentos (peça 86, p. 3).

6.2. Colaciona nesta oportunidade documentos a fim de evidenciar o nexo causal entre os recursos e a obra realizada.

6.3. Pleiteia que suas contas sejam julgadas regulares e que seu nome seja excluído do rol de responsáveis, tendo em vista que cumpriu com todas as obrigações estipuladas no termo de convênio, deixando, inclusive, saldo em conta e, mediante o percentual executado da obra durante sua gestão, foi liberada a segunda parcela no valor de R\$ 150.000,00, em 6/8/2013, para que seu sucessor desse continuidade à obra e apresentasse a prestação de contas junto ao órgão concedente (peça 86, p. 4).

6.4. Informa que os prazos para prestações de contas do referido instrumento ocorreram em datas posteriores à gestão deste recorrente: prazo limite para a apresentação da prestação de contas após o recebimento da primeira e segunda parcelas: 30/6/2013 e 30/6/2014, respectivamente – documentos 6 e 7 (peça 86, p. 4-5).

6.5. Conclui que os documentos apresentados junto ao Tribunal de Contas do Estado do MA pelo gestor sucessor, deixam evidente o compromisso, a boa-fé e a responsabilidade deste recorrente com o cumprimento de tudo que foi acordado no termo de convênio não subsistindo débito e não havendo que se falar em multa (peça 86, p. 5-6).

Análise

6.6. Conforme já mencionado, o Convênio 0213/2009 teve por objeto a construção de melhorias sanitárias domiciliares, no valor de R\$ 300.000,00 a cargo do concedente, sendo R\$ 6.300,00 como contrapartida (peça 1, p. 43-45).

6.7. Os recursos pactuados no ajuste foram transferidos tanto na gestão do Sr. Osmar de Jesus da Costa Leal (gestão 1/1/2009 a 31/12/2012) como na do Sr. Sebastião Araújo Moreira (gestão 1/1/2013 a 31/12/2016):

Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)
2012OB804968	29/6/2012	150.000,00
2013OB803875	6/8/2013	150.000,00
Total		300.000,00

6.8. Os extratos bancários encaminhados constantes dos autos (peça 11, p. 2-53 e peça 12), evidenciam que os recursos foram gastos nas gestões dos dois responsáveis, sendo que, ao final da gestão do Sr. Osmar de Jesus da Costa Leal existia um saldo na conta de R\$ 5.857,76 (peça 11, p. 53), ou seja, foram efetuadas despesas no montante de R\$ 145.964,78.

6.9. Conforme afirma o recorrente, embora tenha recebido e gerido parte dos recursos, o que é reconhecido pelo recorrente, o prazo para a prestação de contas recaiu na gestão do sucessor. Entretanto, é inquestionável o seu dever de prestar contas consoante o art. 70, parágrafo único, da CF c/c o art. 93 do Decreto-lei 200/67.

6.10. Na presente oportunidade, o ex-gestor colaciona documentos a fim de evidenciar a aplicação dos recursos no objeto do convênio e ausência de responsabilidade pelo dano ao erário.

6.11. Consoante o Relatório de Avaliação de Andamento 2, de 18/6/2013 (peça 1, p. 213-5), a execução física do objeto pactuado foi mensurada em 50,7%. Tal expediente deu conta que foram executados os serviços preliminares previstos, no valor de R\$ 745,00, bem como 36 melhorias sanitárias domiciliares, no valor total de R\$ 153.762,12 (peça 1, p. 213).

6.12. Quanto aos aspectos técnicos da obra todas as respostas foram afirmativas:

- a) a execução física da obra está compatível com a(s) parcelas(s) liberada;
- b) foi entregue anotação de responsabilidade técnica (ART) de fiscalização da obra;
- c) foi entregue cópia da planilha de preços dos serviços contratados;
- d) foi entregue cópia da ordem de serviço para o início das obras;
- e) foi entregue relatório de medição dos serviços contratados;
- f) as fotos anexadas estão em conformidade com o disposto na Portaria Funasa 623/2010.

6.13. Deve-se informar que o Parecer financeiro 164/2014 consignou que não constaram documentos relativos à prestação de contas e, em consulta ao sistema Sigesan, apurou-se que houve apenas a inserção do Relatório de Avaliação de Andamento 2. Destacou a necessidade de verificação *in loco* e que as intervenções foram referentes apenas à parte documental e impressões constantes do processo (peça 39, p. 75).

6.14. A documentação colacionada pelo recorrente na presente oportunidade se refere ao seguinte:

- a) razão patrimonial, livro diário e extrato bancário contendo movimentações relativas ao convênio (peça 87);
- b) Relatório 2 de Avaliação de Andamento da Funasa, em 18/6/2013 (peça 88);

c) telas de consulta de convênio, que evidenciam duas situações: ‘inadimplente’ e ‘em execução’ (peças 89 e 91, respectivamente);

d) demonstrativo de convênio, acordo, ajustes – Item III - M, que destaca a entrada do valor de R\$ 150.000,00 referente ao Convênio em epígrafe, bem como seu objeto: Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares e Conta Corrente do Banco do Brasil 16.102-0. (peça 90);

e) demonstrativo analítico de despesa de aplicação em investimentos – 2012, contendo informação referente ao pagamento da primeira medição de serviços (peça 92);

f) Relatório de Instrução 3561/2013 UTCOG-NACOG, relativo à prestação de contas anual do prefeito – exercício 2012 (peça 93).

6.15. Ainda que se considere que houve a execução física de 50,7% do objeto conveniado (o que foi concluído pela Funasa para a liberação da 2ª parcela do ajuste – peça 1, p. 129), a documentação financeira do convênio se mostra incompleta. Não constam dos autos: relatório de cumprimento do objeto, relatório execução físico financeira, relação de pagamentos, conciliação bancária, cópia do mapa de apuração dos despachos adjudicatório e homologação da licitação realizada e/ou justificativas para dispensa, com o respectivo embasamento legal e cópias das notas fiscais dos bens adquiridos.

6.16. Veja-se que foi encaminhada notificação ao recorrente em 18/7/2014, solicitando a apresentação da prestação de contas dos recursos da 1ª parcela liberados em sua gestão (peça 1, p. 145-147). Em 27/8/2014, a Notificação 472/2014/Sopre/Secon/Suest-MA/Funasa informou ao responsável a inclusão no Cadin, bem como o encaminhamento para a instauração da TCE (peça 1, p. 165).

6.17. Assim, não há como ser evidenciado o liame causal entre os recursos recebidos e as melhorias sanitárias realizadas.

CONCLUSÃO

7. Do exposto, conclui-se:

a) não há que se falar em ocorrência da prescrição;

b) o recorrente não obtém êxito em demonstrar a aplicação dos recursos no objeto do convênio e a ausência de responsabilidade pelo dano ao erário dos recursos por ele utilizados em razão da ausência de documentos financeiros relativos ao ajuste.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão interposto por Osmar de Jesus da Costa Leal, propondo-se, com fulcro nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992;

I - conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

II – encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente e aos demais interessados.”

É o relatório.