



TC 000.171/2022-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Superintendência Estadual da Funasa no Estado do Maranhão (Suest/MA)

Responsável: Rui Fernandes Ribeiro Filho (CPF: 106.981.163-72)

Advogado ou Procurador: Valmira Maria Silva Nogueira (OAB/MA 19.394), representando Rui Fernandes Ribeiro Filho, conforme procuração à peça 62

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: arquivamento

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela então Coordenação Regional da Funasa no Estado do Maranhão (Core-MA), em desfavor de Rui Fernandes Ribeiro Filho, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Convênio de registro Siafi 391269 (peça 7), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o município de Arari/MA, e que tinha por objeto o descrito como “CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA”.

HISTÓRICO

2. Em 16/12/2005, com fundamento na IN/TCU 13/1996, o dirigente da Core-MA (posteriormente transformada em Superintendência Estadual da Funasa no Estado do Maranhão – Suest/MA), designou servidora para processar a tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2175/2021.

3. O Convênio de registro Siafi 391269 foi firmado no valor de R\$ 55.000,00, sendo R\$ 50.000,00 à conta da concedente e R\$ 5.000,00 referentes à contrapartida do conveniente, e teve vigência de 21/1/2000 a 18/8/2001, com prazo para apresentação da prestação de contas em 17/10/2001 (peças 7, 8 e 10). Os repasses efetivos da União totalizaram os programados R\$ 50.000,00 (peça 9).

4. A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio dos documentos constantes nas peças 26, 27, 35 e 36.

5. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 55), foi a constatação da seguinte irregularidade:

Inexecução total do objeto do convênio descrito como "CONSTRUCAO DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE AGUA."

6. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

7. No relatório (peça 52), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 50.000,00, imputando-se a responsabilidade a Rui Fernandes Ribeiro Filho, Prefeito Municipal à época, mandatos nos períodos de 1/1/1997 a 31/12/2000 e de 1/1/2001 a 31/12/2004, na



condição de gestor dos recursos (titular também atualmente, eleito para o quadriênio de 1/1/2021 a 31/12/2024).

8. Em 10/11/2021, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 56), em concordância com o relatório do tomador de contas, tendo registrado que “... *as medidas adotadas pela entidade instauradora foram adequadas, que foram cumpridas as normas em relação à instauração e ao desenvolvimento da tomada de contas especial, exceto em relação à morosidade dos procedimentos, considerando que o fato gerador do prejuízo data de 29/06/2000, enquanto a conclusão do processo, com o encaminhamento da TCE para este Controle Interno, data de 19/10/2021*”. (grifo nosso)

9. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno também concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 57 e 58).

10. Em 3/1/2022, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 59).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012 E DA RESOLUÇÃO TCU 344, DE 11/10/2022

Avaliação da Ocorrência de Prescrição

11. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal - STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

12. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que “prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento” nos processos de controle externo, conforme o art. 2º, da referida norma.

13. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o art. 4º prevê o seguinte:

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

- I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;
- II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;
- III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;
- IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;
- V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

14. No que se refere às causas de interrupção da prescrição, o art. 5º dispõe:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

- I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;
- II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;
- III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;
- IV - pela decisão condenatória recorrível.



§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

15. Já a prescrição intercorrente é regulada no art. 8º:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente

16. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo da prescrição principal ocorreu em **7/8/2001**, data em que a prestação de contas foi protocolada no Ministério concedente (peça 14). E o termo inicial da contagem da prescrição intercorrente ocorreu em **17/11/2004**, data correspondente ao primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária indicado abaixo, em consonância com o entendimento fixado no recente Acórdão 534/2023-TCU/Plenário (Rel. Ministro Benjamin Zymler).

17. Verificam-se, nos presentes autos, os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição principal, ocorridos tanto na fase interna, quanto na fase externa desta TCE:

17.1.fase interna:

a) Relatório de Visita Técnica Para CGU datado de **17/11/2004** (peça 25) – transcorridos mais de três anos da entrega da prestação de contas, sem qualquer outra providência interna constante dos autos, a Core-MA realizou vistoria “in loco” em 10/11/2004, materializada no referido relatório de visita técnica, que concluiu no sentido de não se acatar os serviços executados porque “*entendemos que fere ao objeto pactuado*”, visto que os recursos federais repassados foram aplicados em bairro diverso do planejado, sem anuência da concedente. Assim, foi indicado como aceito um percentual executado de 0% de atingimento do proposto no convênio;

b) Parecer Técnico de **20/12/2004** (peça 26) – emitido por engenheiro em exercício como consultor Unesco/Funasa, ratificou a conclusão de que o objeto do convênio não foi alcançado, tendo por base o mencionado relatório de visita técnica assinado por engenheiro da Funasa, no qual “*fica claro*” o não atendimento ao proposto em plano de trabalho;

c) Parecer nº 30/2005, de **22/2/2005** (peça 27) – produzido no âmbito do Ministério da Saúde/Núcleo Estadual do Maranhão, concluiu no sentido de que o gestor deveria justificar os achados apontados, ou ressarcir integralmente ao Tesouro Nacional os valores repassados pela concedente, devidamente reajustados a partir da data de recebimento na conta específica (29/6/2000 – peça 21), dado que não foram utilizados no objeto do convênio conforme análises da área técnica;

d) Parecer nº 078/PGF/PF/FUNASA/MA/2005/llv, de **24/5/2005** (peça 33) – a Procuradoria Federal da Funasa concluiu que “*a alteração do convênio, ora analisada, caso possível, somente poderia ser efetivada por meio de termo aditivo, que é o instrumento adequado para tal finalidade, nos termos dos arts. 1º, §1º, X e 16 da IN nº 01/97/STN*”, tendo vislumbrado “*a ocorrência de desvio do objeto do presente ajuste*”, decorrente de alteração unilateral do local das obras;



e) Parecer nº 161/PGF/PF/FUNASA/MA/2005/llv, de **19/7/2005** (peça 34) – retornando o processo novamente à Procuradoria Federal da Funasa “*para nova análise, a pedido do Sr. Coordenador Regional*” (não consta dos autos), manifestou-se adicionalmente o entendimento de que “*a mudança do local indicado no plano de trabalho apresentado, no qual seria construído o sistema de abastecimento de água, implicou a contrariedade dos preceitos insertos no art. 8º, III, da Instrução Normativa nº 01/97/STN e da subcláusula primeira da cláusula nona do convênio nº 2011/99 (fls. 103/109)*”, tendo ressaltado que competia à Administração definir, no ajuste celebrado em tela, o que está caracterizado como objeto ou como meta, sendo que a alteração de objeto é ato expressamente proibido pela legislação pertinente à espécie;

f) Parecer Técnico de **18/8/2005** (peça 35) - produzido no âmbito da Core-MA por engenheiro em exercício como consultor Unesco/Funasa, foi elaborado com a finalidade de constituir parecer técnico conclusivo acerca do convênio, e reafirmou o teor do citado Parecer Técnico de 20/12/2004, prevalecendo o entendimento de que a execução física da obra pactuada atingiu o percentual de 0,00%, tendo em vista a alteração do objeto;

g) Parecer Financeiro nº 40/2005, de **30/8/2005** (peça 36) – produzido igualmente no âmbito da Core-MA, manifestou que a conveniente deveria restituir ao erário os recursos repassados pela concedente no objeto do convênio, devidamente corrigidos, bem como sugeriu notificar o gestor para que procedesse essa recomposição do valor apurado;

h) Notificação nº 1696 CORE/MA (peça 39), de **20/9/2005**, recebida em 27/9/2005, conforme AR (peça 41) – dirigida ao ex-prefeito Rui Fernandes Ribeiro Filho, esse expediente informou que não houve acolhimento pela concedente das justificativas apresentadas pelo ex-gestor (peças 31 e 32), e fixou prazo para que a conveniente processe o ressarcimento ao erário, conforme o teor do mencionado no Parecer Técnico de 18/8/2005;

i) Portaria CORE-MA/DIREH nº 362 (peça 1), de **16/12/2005** - o dirigente da CORE-MA designou servidora em exercício naquela Coordenação, Sra. Neusa Silva Santos, para proceder a tomada de contas especial relativa ao convênio em exame, dentre outros ajustes pactuados com as contas na mesma situação;

j) Portaria SUEST/MA nº 5687, de 2/12/2020, publicada em **21/12/2020** (peça 2) – após o transcurso de 15 (quinze) anos, sem qualquer ato administrativo de apuração do fato ou de tentativa de solução da pendência juntado aos autos, o titular da Suest-MA destituiu a servidora Neusa Silva Santos do “*encargo de Tomador de Contas, a partir do dia 30/11/2020*”, sem prejuízo de “*convalidar os atos até então praticados no Processo de TCE nº 25170.003.084/2006-14, referente ao Convênio nº 2011/99 - Siafi nº 391269 - firmado com o município de Arari/MA*”, bem como designou Comissão Regional de TCE, autorizando-se o “*prosseguimento dos trabalhos, da fase em que se encontram, sem prejuízo de realizar os ajustes retroativos que se façam necessários à adequação dos procedimentos de instrução, elaboração e encaminhamento do processo*”;

k) Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 52), de **14/9/2021** - no relatório, o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 50.000,00, imputando-se a responsabilidade a Rui Fernandes Ribeiro Filho, Prefeito Municipal nos mandatos sucessivos de 1/1/1997 a 31/12/2000 e de 1/1/2001 a 31/12/2004, na condição de gestor dos recursos;

m) Relatório de Auditoria E-TCE nº 2175/2021 (peça 56), datado de **10/11/2021** - a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria, em concordância com o relatório do tomador de contas.

17.2.fase externa:

a) Autuação do presente processo de TCE no TCU em **6/1/2022**;



b) Parecer Técnico nº 13/2021 (peça 64), assinado em **23/8/2022** - parecer técnico encaminhado pelo titular da Suest-MA, divergente de todos os anteriores, elaborado por engenheiro em atendimento à solicitação do gestor municipal de Arari/MA (Ofício nº 14/2021, datado de 21/01/2021 - não consta dos autos), no sentido de se processar revisão da análise técnica relativa ao aludido convênio, concluindo-se no referido trabalho que *“ficou provado a realização física das obras como concluída”*, com etapa útil, e *“desta forma atendendo aos objetivos finais”* relativos ao convênio, tendo sido entendido que a alteração praticada não constituiu mudança da ação (objeto), logo, possibilitada pela IN STN 2/2002;

c) Parecer Financeiro nº 195/2022 (peça 65), de **14/9/2022** – também encaminhado pelo titular da Suest-MA, processou análise conclusiva da prestação de contas dos recursos recebidos mediante o convênio em exame, celebrado com o Município de Arari/MA, aprovando-as com ressalvas, tendo em vista o exposto no referido Parecer Técnico de 23/8/2022, acostado à peça 64.

18. Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item anterior, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos do art. 5º da Resolução TCU n. 344/2022, conclui-se que houve o transcurso do prazo de mais de 5 (cinco) anos entre o evento processual ocorrido em 16/12/2005 (peça 1) e o seguinte, ocorrido somente em 21/12/2020 (peça 2), listados anteriormente (letras “i” e “j”).

19. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF acima mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, ocorreu, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.

20. Observa-se ainda que, no decorrer deste longo período de aproximadamente 15 anos, listado anteriormente (letras “i” e “j” da fase interna), também não consta nestes autos qualquer ato administrativo que evidencie o andamento regular do processo de TCE.

21. Assim, levando-se em consideração a vigente regulamentação do Tribunal, bem como os eventos processuais interruptivos, que também se aplicam à prescrição intercorrente, relacionados no item anterior, conclui-se que houve transcurso superior ao prazo de 3 (três) anos entre determinado evento processual e o seguinte.

22. Consequentemente, ocorreu a prescrição intercorrente.

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

23. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 17/10/2001, correspondente ao término do prazo para a devida prestação de contas, e que o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

23.1. Rui Fernandes Ribeiro Filho, por meio do ofício acostado à peça 39, recebido em 27/9/2005, conforme AR (peça 41).

Valor de Constituição da TCE

24. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 143.170,00, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM O MESMO RESPONSÁVEL

25. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (Sejus)
Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)

| Responsável | Processo |
|-----------------------------|--|
| Rui Fernandes Ribeiro Filho | <p>027.331/2017-2 [TCE, aberto, "Tomada de Contas Especial instaurada pelo FNDE/ME, em razão da impugnação de despesas realizadas com recursos repassados à Prefeitura Municipal de Arari/MA nos exercícios de 2003 e 2004, à conta do Convênio nº 804283/2003.(Proc. nº 23034.011204/2017-31)"]</p> <p>016.360/2021-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Convênio nº 800206/2004, Siafi/Siconv 501652 (nº da TCE no sistema: 442/2021)"]</p> <p>031.768/2018-0 [TCE, aberto, "Tomada de Contas Especial instaurado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE/Ministério da Educação, em razão de irregularidades na documentação exigida para a prestação de contas do Convênio nº 826013/2003, celebrado com a Prefeitura Municipal de Arari/MA"]</p> <p>010.095/2022-5 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-3016-10/2019-1C , referente ao TC 027.331/2017-2"]</p> <p>000.689/2022-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Convênio 93404/2001, firmado com o/a FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO, Siafi/Siconv 424290, função EDUCACAO, que teve como objeto - FORMACAO CONTINUADA DE PROFESSORES, EM EFETIVO EXERCICIO EM CLASSES DE EDUCACAO PRE-ESCOLAR, QUE ATENDAM CRIANCAS DE 04 A 06 ANOS DE IDADE, PARA IMPLEMENTACAO DO REFERENCIAL CURRICULAR NACIONAL DE EDUCACAO INFANTIL - RCNI, COM DURACAO MINIMA DE 120 (CENTO E VINTE) HORAS AULA ANUAIS, POR PROFESSOR,- AQUISICAO DE MATERIAL DIDATICO BASICO PARA AS ATIVIDADES ESCOLARES DOS ALUNOS DA PRE-ESCOLA, CRIANCAS DE 04 A 06 ANOSDE IDADE (nº da TCE no sistema: 701/2021)"]</p> |

26. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis ao responsável no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

| Responsável | Débito inferior |
|-----------------------------|---|
| Rui Fernandes Ribeiro Filho | <p>3506/2019 (R\$ 24.000,00) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</p> <p>1841/2022 (R\$ 24.954,40) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</p> |

27. Em face do incidente de prescrição relatado, entendemos que a tomada de contas especial não está, assim, devidamente constituída.

EXAME TÉCNICO

28. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que Rui Fernandes Ribeiro Filho era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos por meio do Convênio de registro Siafi 391269, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 17/10/2001.

29. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado na Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012, subitem "Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório



e Ampla Defesa”, mas o responsável não apresentou justificativas suficientes para elidir a irregularidade e não recolheu o montante devido aos cofres do Tesouro Nacional.

30. Conforme o relatado, todavia, constatamos a prescrição processual do feito.

31. Assim, em razão de as pretensões ressarcitória e punitiva do TCU estarem prescritas, cabe o arquivamento do presente feito.

CONCLUSÃO

32. A partir dos elementos constantes nos autos, foi possível constatar a ocorrência de prescrição quinquenal e de prescrição intercorrente, das pretensões ressarcitória e punitiva.

33. Propõe-se, por conseguinte, que se promova o arquivamento dos autos, conforme o art. 11 da Resolução TCU 344/2022.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e, em razão disso, arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 1º e 11 da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, do art. 1º da Lei 9.873/99 e do art. 169, III, do RI/TCU;

b) informar ao responsável e ao Ministério da Saúde que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a 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.

AudTCE, em 24 de março de 2023.

(Assinado eletronicamente)
HAROLDO DE ARAUJO FRANÇA
AUFC – Matrícula TCU 2837-1