

GRUPO I – CLASSE II – 2ª CÂMARA

TC 020.062/2013-3

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidades: Município de Nova Iorque/MA e Fundação Nacional de Saúde - Funasa.

Responsáveis: João Luiz Freire Guimarães (CPF 068.737.903-20) e Manoel Carvalho Sobrinho (CPF 449.378.653-15).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO CELEBRADO PELA FUNASA PARA CONSTRUÇÃO DE MÓDULOS SANITÁRIOS. OMISSÃO PARCIAL EM PRESTAR CONTAS. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. CITAÇÃO. REVELIA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DA DEFESA DO OUTRO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório instrução elaborada por auditor federal de controle externo da Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão - Secex/MA com a qual se manifestaram de acordo os dirigentes daquela unidade (peças 56/58) e o subprocurador-geral do Ministério Público junto ao TCU - MPTCU (peça 59):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde no Maranhão (Core/Funasa/MA, processo 25170.003327/2010-92, v. peça 1, p. 2), em desfavor dos Srs. João Luiz Freire Guimarães (CPF 068.737.903-20, peça 2, p. 386) e de Manoel Carvalho Sobrinho (CPF 449.378.653-15, peça 2, p. 384) na condição de prefeitos municipais de Nova Iorque/MA nos quadriênios 2001-2004 (peça 2, p. 14; peça 3, p. 110) e 2005-2008 (peça 2, p. 16; peça 3, p. 112), respectivamente, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação, e, no caso do primeiro gestor, ainda, omissão no dever de prestar contas da segunda parcela, quanto aos recursos repassados à Prefeitura de Nova Iorque por força do Convênio 801/2002 (peça 1, p. 47 e 53), Siafi 477079 (peça 3, p. 118), celebrado com a Funasa, que teve por objeto a execução de melhorias sanitárias domiciliares, conforme o constante do Plano de Trabalho (peça 1, p. 11-21).

HISTÓRICO

2. Conforme disposto no Quadro II do Termo de Convênio (peça 1, p. 47), foram previstos R\$ 294.076,81 para a execução do objeto, dos quais R\$ 291.136,04 seriam repassados pelo concedente e R\$ 2.940,77 corresponderiam à contrapartida.

3. Os recursos federais foram repassados em três parcelas, nos termos do Quadro 1 do Apêndice I desta instrução.

4. O ajuste vigeu no período de 14/12/2002 a 21/6/2006, e previa a apresentação da prestação de contas até 20/8/2006, conforme Cláusulas Nona e Décima do Anexo II da Portaria-Funasa 442, de 3/10/2002 (peça 1, p. 39) e termo do ajuste (peça 1, p. 47), alterado pelo primeiro, segundo, terceiro e quarto termos aditivos (peça 1, p. 117-119, 137-139, 145-147, 175-177).

5. O edital da licitação respectiva foi expedido em 9/1/2003, com data de abertura para 27/1/2003 (Tomada de Preços 001/03, peça 1, p. 75, 77-93, 245, 247-265, 267-273), o termo de adjudicação firmado em 27/1/2003 (peça 1, p. 225), o termo de homologação, em 30/1/2003 (peça 1, p. 227), o contrato assinado em 31/1/2003 (peça 1, p. 95-97, 275-277) e a ordem de serviço de execução foi expedida nesse mesmo dia (peça 1, p. 73, 279).

6. Em 23/6/2003, em visita ao local das obras, verificou-se que dois dos 175 módulos sanitários haviam sido executados com recursos próprios da prefeitura (1,14% do total, peça 1, p. 69).

7. A primeira parcela foi liberada em 26/9/2003 (peça 1, p. 109) e a segunda parcela, por sua vez, foi disponibilizada em 31/12/2003 (peça 1, p. 125).
8. A prestação de contas referente à primeira parcela foi apresentada em 21/5/2004, por meio do Ofício 60/2004 (peça 1, p. 199-241), indicando a conclusão e pagamento de 71 módulos sanitários domiciliares, nos termos das faturas 01, de 3/10/2003, 02, de 15/10/2003 e 03, de 28/10/2003 (peça 1, p. 213, 215, 217, 221, 229, 231 e 239) que totalizaram o valor integral do primeiro repasse (v. nota fiscal 243, de 28/10/2003, peça 1, p. 241).
9. A Funasa realizou uma segunda visita técnica em 27/10/2004, ocasião em que anotou 76 módulos sanitários haviam sido executados (43,43%, peça 1, p. 299).
10. Considerando as informações da prestação de contas da primeira parcela e do Relatório da segunda visita técnica acima mencionada, a Funasa emitiu Parecer Técnico Final (peça 1, p. 297), datado de 3/11/2004, apontando o alcance de 43,53% do objeto pactuado e informando que a obra não estava sendo executada de acordo como previsto no Plano de Trabalho; quanto ao Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS), a Funasa aprovou as ações executadas, conforme Formulário de Aprovação (peça 1, p. 303-305).
11. Em 28/2/2005, a Funasa emitiu o Parecer 32/2005 (peça 1, p. 321-323), o qual apontou falhas que não impediram de concluir com recomendação pela aprovação das contas apresentadas (peça 1, p. 323).
12. O referido Parecer foi encaminhado ao prefeito sucessor, Sr. Manoel Carvalho Sobrinho, por meio do Ofício 96/MS/SE/FNS/DICON/SAAPC, entregue em 14/3/2005 (peça 1, p. 319, 327).
13. A terceira parcela foi liberada em 21/6/2005 (v. peça 1, p. 167).
14. Em 17/7/2006, a Funasa realizou uma terceira visita in loco, que culminou na elaboração do Relatório de Acompanhamento 25/2006, de 14/8/2006 (peça 1, p. 343-353), no qual foi apontado o não encaminhamento da prestação de contas das demais parcelas repassadas, dentre outras de natureza formal (peça 1, p. 349), além da impossibilidade de apurar o grau de execução das obras, uma vez que não foi mostrado a equipe como se encontrava o andamento dessas obras (peça 1, p. 351).
15. Por meio da Notificação 1998/CORE/MA, o Sr. Manoel Carvalho Sobrinho, então prefeito, foi instado a apresentar prestação de contas final, visto que a vigência do convênio expirara em 21/6/2006 (peça 1, p. 355-363), ou ressarcir o valor equivalente à soma das últimas duas parcelas repassadas.
16. Por ausência de apresentação da prestação de contas final, foi proposta a instauração de tomada de contas especial em 27/11/2006 (peça 1, p. 367). O tomador de contas foi designado por meio da Portaria Funasa/Core/MA 739, de 24/11/2009 (peça 1, p. 3), e o processo de TCE foi autuado em 16/3/2010 (peça 1, p. 2).
17. Em 29/3/2010, foram expedidas notificações ao prefeito signatário do convênio, Sr. **João Luiz Freire Guimarães**, para apresentação de defesa ou devolução do montante equivalente à **segunda parcela** repassada (peça 1, p. 401; peça 2, p. 4-8, 138-139), ao primeiro prefeito sucessor, Sr. **Manoel Carvalho Sobrinho**, para apresentação de defesa ou devolução do montante equivalente à **terceira parcela** repassada (peça 2, p. 18-24) e ao segundo prefeito sucessor, Sr. **Carlos Gustavo Ribeiro Guimarães**, para **comprovar medidas de proteção ao erário ou recolher o valor do débito referente às duas parcelas** do convênio cujas contas não foram prestadas (peça 1, p. 393-399; peça 2, p. 10-12).
18. Em atendimento à sua notificação, o Sr. Manoel Carvalho Sobrinho apresentou, em 26/4/2010, a prestação de contas do Convênio referente à terceira parcela (peça 2, p. 26-54).
19. A Funasa realizou nova visita ao município no período de 11 a 12/8/2010 e emitiu o Relatório de Visita Técnica (peça 2, p. 70-90), em que observou que as obras estavam paralisadas (peça 2, p. 72) e que apenas 132 módulos sanitários domiciliares dos 175 previstos foram executados em conformidade com o plano de trabalho e apurou que o custo de cada unidade executada seria de apenas R\$ 1.162,53, correspondendo a 70% do valor inicialmente previsto, de R\$ 1.660,77 (peça 2, p. 70-72), redundando em um percentual total de execução de 52,18% (R\$ 153.453,96; assim, o não executado foi de 47,82%, no montante de R\$ 140.622,85, peça 2, p. 70). Relatou que os módulos executados apresentavam desgaste físico por falta de manutenção e que deixaram de ser apresentados, à equipe, documentos referentes à obra (peça 2, p. 72).
20. Em 3/11/2010, o Parecer Técnico Final (peça 2, p. 92) teve por relevantes as irregularidades relatadas no Relatório de Visita Técnica citado acima, registrou que não foram apresentadas justificativas para elas e, com base no percentual de execução indicado no mencionado relatório, recomendou a aprovação de 52,18% da execução física e reprovação de 47,82%.
21. A Funasa, em 8/11/2010, emitiu o Parecer Financeiro 157/2010 (peça 2, p. 100-104), em que entendeu

por aprovada a prestação de contas parcial da primeira parcela (peça 2, p. 100), consignou que não houve prestação de contas da segunda parcela (peça 2, p. 100 e 102) e que foi apresentada a prestação de contas da terceira parcela (peça 2, p. 100) e que não havia, nos autos, evidência de aporte da contrapartida, em descumprimento ao inciso II do art. 7º da IN/STN/01/97 (peça 2, p. 100 e 102).

21.1. Em análise à prestação de contas da terceira parcela, registrou as conclusões do Parecer Técnico Final de 3/11/2010, indicando execução parcial do objeto (peça 2, p. 100-102) e a ausência da documentação comprobatória de recolhimentos dos tributos INSS, ISSQN e IRRF (peça 2, p. 102). Considerou indevida a cobrança da contrapartida e sugeriu o acatamento da execução física parcial de 52,18%, a manutenção da aprovação das contas da primeira parcela, correspondente a 40% dos recursos repassados, aprovação de 12,18% (R\$ 10.638,13) do total repassado a descontar da terceira parcela cujas contas foram prestadas, não aprovação da parte restante da terceira parcela (R\$ 76.702,87) e a impugnação de R\$ 87.341,00 pela não prestação de contas da segunda parcela, e, por fim, ressarcimento de R\$ 15,19 ‘*correspondente ao percentual de 52,18% da contrapartida pactuada para execução da obra, não aplicada na consecução do objeto do convenio*’ (peça 2, p. 102). Assim sendo, em relação à prestação de contas da terceira parcela, foi aprovado o montante de R\$ 10.638,13 e não aprovado o valor de R\$ 164.043,87 (parte restante da terceira parcela no valor de R\$ 76.702,87 e o valor da segunda parcela, em R\$ 87.341,00).

22. Em 10/11/2010, foram expedidas novas notificações, com base no **Parecer Financeiro 157/2010**, ao prefeito signatário do convênio, Sr. **João Luiz Freire Guimarães**, para apresentação de defesa ou devolução do montante equivalente à **segunda parcela** repassada (peça 2, p. 120-126), ao primeiro prefeito sucessor, Sr. **Manoel Carvalho Sobrinho**, para apresentação de defesa ou devolução do montante equivalente à parte não aprovada da **terceira parcela** repassada (peça 2, p. 128-134) e ao segundo prefeito sucessor, Sr. **Carlos Gustavo Ribeiro Guimarães**, para **comprovar medidas de proteção ao erário ou recolher o valor do débito total** (peça 2, p. 112-118).

23. O Sr. João Luiz Freire Guimarães, em resposta à notificação, em 2/2/2011, solicitou exclusão dos juros da dívida e parcelamento em 120 meses, alegando que não mais pode prestar as contas, por não mais encontrar nos arquivos do município documentos para tanto; que não poderia pagar tudo de uma só vez e que os encargos financeiros seriam incompatíveis com o quadro de estabilidade econômica do país (peça 2, p. 284-285). Tal pedido foi negado e ensejou notificação ao demandante (Notificação-TCE 1/2011, de 17/3/2011), para comunicar tal recusa e instar a pagar o débito respectivo (peça 2, p. 288-293). Tal comunicação não se efetivou, conforme demonstra documentos à peça 2, p. 292-294.

23. O Sr. Manoel Carvalho Sobrinho apresentou, novamente, em 4/4/2011, documentação referente à prestação de contas da terceira parcela, retificando a quantidade de módulos construídos de 13 (v. peça 2, p. 30 e 34) para 53 (cf. peça 2, p. 144 e 148) (Ofício S/N, peça 2, p. 140-150). Apresentou, ainda, alegações de defesa (peça 2, p. 154-158) contra a imputação de débito feita a ele, afirmando a construção de 53 melhorias sanitárias, que prestou contas da parcela repassada durante a sua gestão e solicitando nova visita técnica da Funasa para nova avaliação das obras, a considerar a depreciação ocorrida nos seis anos passados de sua realização. Encaminhou, ainda, a documentação acostada às p. 160-268 da peça 2 (relação de beneficiários das obras e fotos).

24. Após análise da documentação encaminhada, a Funasa emitiu o Parecer Financeiro 68/2011, de 25/4/2011 (peça 2, p. 276-278), retificando o Parecer anterior e opinando pela aprovação de R\$ 25.829,50 referentes à primeira parcela e R\$ 87.341,00 referentes à terceira parcela e reprovação de R\$ 90.624,54 da primeira parcela e R\$ 87.341,00 da segunda parcela (valor integral), resultando em aprovação da prestação de contas da terceira parcela, a considerar a documentação apresentada conforme acima, aprovação parcial da primeira e omissão do dever de prestar contas da segunda parcela. O referido parecer não demonstra os fundamentos de seus cálculos, ainda que cite que tomou como referência a indicação de que houve execução de 52,18% da obra e que na prestação de contas da terceira parcela se consigna a execução de 132 módulos sanitários dos 175 previstos.

25. Com consequência da análise e aprovação do Parecer Financeiro 68/2011 (peça 2, p. 296), foi emitida a Notificação-TCE 2/2011, de 23/5/2011 (peça 2, p. 298-308) para que o Sr. João Luís Freire Guimarães apresentasse defesa ou devolvesse aos cofres da União a quantia impugnada calculada nos termos do citado parecer. Em 20/6/2011, o ora responsável pediu cópia integral do processo de TCE (peça 2, p. 312) e em 28/6/2011, foi repetida a notificação no teor da anterior (agora Notificação-TCE 03/2011, de 28/6/2011, peça 2, p. 314-324).

26. O Sr. João Luís Freire Guimarães apresentou alegações de defesa (peça 2, p. 328-336) em que se

insurgiu contra a modificação do entendimento que foi expresso, quase oito anos antes, no parecer 32/2005 que aprovou suas contas da primeira parcela, mas assume ser devedor da segunda parcela por não ter prestado contas dela, único débito que assumia.

27. A Nota Técnica de 17/10/2011 (peça 2, p. 356-358) reanalisa a composição do débito sobre a ótica do custo individual apurado de R\$ 1.162,53 por módulo e a quantidade de módulos construída por cada gestor. O segundo, recebeu R\$ 87.341,00 (terceira parcela, v. item 24) e construiu 53 módulos (v. item 23) a R\$ 1.162,53 cada, executou R\$ 61.614,09, o que importaria e uma não execução de R\$ 25.726,91. Como foram construídos 132 módulos (v. item 19), o primeiro aplicador, que recebeu as duas primeiras parcelas totalizado R\$ 203.886,04, teria construído 79 módulos (132 menos 53) a R\$ 1.162,53 cada, o que implicaria em execução de R\$ 91.821,17 [na verdade, refazendo o cálculo, seria R\$ 91.839,87], o que leva a não execução de R\$ 111.973,87 [R\$ 112.046,17] (R\$ 203.886,04 menos R\$ 91.821,17 [R\$ 91.839,87]). Os valores não executados seriam os débitos do Sr. João Luís Freire Guimarães (R\$ 111.973,87 [R\$ 112.046,17]) e do Sr. Manoel Carvalho Sobrinho (R\$ 25.726,91).

28. Com base na nota técnica anterior, foi emitido o Parecer Financeiro 128/2011 (peça 2, p. 362-366), ratificando o cálculo efetuado na última Nota Técnica, recomendando a aprovação da prestação de contas do valor de R\$ 113.170,50, para R\$ 153.435,26, sendo R\$ 91.821,17 dos recursos do primeiro repasse e R\$ 61.614,09 referente ao 3º repasse da FUNASA, por ter sido comprovada a boa e regular aplicação desses recursos e indica a não aprovação do valor histórico de R\$ 137.700,78 dos quais R\$ 24.632,87 correspondem a impugnação pela área técnica sobre o primeiro repasse e R\$ 87.341,00 referente ao 2º repasse, por omissão da prestação de contas, a ser debitado a conta do Senhor João Luiz Freire Guimarães e ainda, R\$ 25.726,91 relativos a impugnação pela área técnica sobre o 3º repasse, devendo ser debitado a conta do ex-gestor, o Senhor Manoel Carvalho Sobrinho. Recomendou, ainda, a notificação dos gestores.

29. Por meio de notificações de 20/11/2011 (peça 2, p. 388-394 e 396-402; peça 3, p. 3 e 5) os Srs. Manoel Carvalho Sobrinho e João Luiz Freire Guimarães foram instados a apresentar alegações de defesa ou recolher os valores impugnados nos termos do Parecer Financeiro 128/2011 (v. item anterior). Em 20/12/2011, repetem-se as notificações (peça 3, p. 7-25).

30. O Sr. Manoel Carvalho Sobrinho apresentou nova defesa datada de 25/1/2012 (peça 3, p. 45-49), em que questiona a imputação de débito sobre o argumento de que empregou todo o recurso que geriu na construção dos 53 módulos sanitários que teria construído e que a depreciação de valor individual dos módulos feita por ocasião da última visita técnica (v. item 19) não poderia atingir linearmente todas as construções, tanto as que ele fez quanto aquelas feitas anteriormente, como se fossem da mesma época e estivesse em iguais condições de deterioração e que a fiscalização era obrigação do concedente. Seria uma conta arbitrária e injusta para com ele, especialmente pelo fato de a deterioração decorrer do uso e não seria problema de construção (v. peça 3, p. 47).

31. A inscrição de responsabilidade dos responsáveis em apreço ocorreu em 31/1/2012 e 2/2/2012, por meio das Notas de Lançamento 2012NL600062, de 31/1/2012 (peça 3, p. 114) e 2012NL600068 (peça 3, p. 116).

32. Em análise da defesa apresentada (v. item 30) por meio de despacho de 9/3/2012 (peça 3, p. 53), a Funasa asseverou que um descumprimento de apenas um item de construção pode ensejar que o percentual de execução seja considerado zero, logo, o que foi considerado já seria correspondente à parte de obra que está atendendo a população. Assinalou que a fiscalização é obrigação do executor da obra, e não do órgão concedente. Assim, rejeitou a alegações de defesa apresentadas.

33. Por meio da Notificação-TCE 1/2012, de 22/3/2012 (peça 3, p. 55-70) o Sr. Manoel Carvalho Sobrinho foi novamente instado a recolher os valores impugnados.

34. O Relatório de TCE, de 25/5/2012 (peça 3, p. 72-86), considerou esgotadas as providências administrativas com vista a obter o ressarcimento do erário, que foi concedido, aos responsáveis, o direito de defesa e apresentou parecer conclusivo do tomador de contas especial no que concerne à comprovação do dano e sua quantificação, concluindo pela responsabilidade dos Srs. Manoel Carvalho Sobrinho e João Luiz Freire Guimarães, nos termos do Parecer Financeiro 128/2011 (v. item 28).

35. A Controladoria-Geral da União recebeu o processo em 29/8/2012 (cf. chancela, peça 3, p. 1), emitiu, em 10/5/2013, o Relatório de Auditoria (peça 3, p. 120-122), o Certificado de Auditoria pela irregularidade das contas (peça 3, p. 123) e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, também pela irregularidade das contas (peça 3, p. 124). O Ministro de Estado da Saúde, por sua vez, emitiu pronunciamento ministerial atestando conhecimento dos fatos em 17/6/2013 (peça 3, p. 126).

36. O processo foi protocolado no TCU em 20/6/2013 (cf. chancela, peça 1, p. 1).
37. O Sr. João Luiz Freire Guimarães, em 30/4/2014 e em 5/5/2014, solicitou vistas e cópia dos presentes autos (peças 5 e 6).
38. Em primeira instrução de 7/6/2015 (peça 10), foi ponderado que não caberia mais chamar em responsabilidade solidária pelo débito, por ter executado as obras em desacordo com o plano de trabalho, a empresa executora, por não ter sido notificada durante a fazer interna da TCE, tendo transcorrido mais de 10 anos da execução da obra, entendendo-se que tal decurso de tempo inviabilizaria o pleno exercício do direito de ampla defesa por parte do responsável devido à natural dificuldade de se reconstituírem os fatos e se reunirem os documentos necessários à comprovação da regular aplicação dos recursos, fundado tal entendimento no disposto no art. 6º, II, da Instrução Normativa-TCU 71/2012 (itens 31 a 38, peça 10, p. 4-5).
- 38.1. Observou-se, ainda, que o uso da contrapartida não era para a obra ora questionada mas para implementação do PESMS e não comporia o débito, por ser composta de recursos municipais (itens 39 e 40, peça 10, p. 5).
39. Consignou-se que o débito do Sr. Manoel Carvalho Sobrinho, corrigido monetariamente, chegou a R\$ 44.131,94 (v. peça 8), inferior ao limite para encaminhamento de TCE previsto no art. 6º, I, da IN TCU 71/2012. Considerando que o processo encontrava-se pendente de citação válida neste Tribunal e que não havia nesta Corte outra tomada de contas especial instaurada para apurar danos do referido responsável perante a mesma entidade repassadora (v. peça 7), entendeu-se cabível propor, quando do mérito, a título de racionalização administrativa e economia processual, com vistas a evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor da importância a ser ressarcida, que a Funasa adote as medidas cabíveis para obter o ressarcimento da quantia apurada, bem como faça constar no Relatório de Gestão informações referentes às providências adotadas, em observância ao disposto no art. 18, II, da IN TCU no 71/2012 (item 41, peça 10, p. 5).
40. No mais, alinhada com os demais entendimentos quanto ao débito e o responsável remanescente (itens 42 e 43, peça 10, p. 5), propôs a citação do Sr. João Luiz Freire Guimarães, tanto pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do convênio em apreço quanto pela omissão do dever de prestar contas da segunda parcela (itens 45 a 48, peça 10, p. 6).
41. Em cumprimento ao Despacho do Diretor, em subdelegação de competência (peça 11), foi promovida a citação do Sr. João Luiz Freire Guimarães, mediante o Ofício-TCU/Secex/MA 2080/2015 (peça 13), datado de 9/6/2015.
- 41.1. O responsável solicitou (peça 14, em 2/7/2015) e obteve (despacho, peça 19, em 20/7/2015) prorrogação de quinze dias do prazo para defesa.
42. O Sr. João Luiz Freire Guimarães tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante das peças 14 (pedido de prorrogação de prazo de 21/7/2015) e 18 (Aviso de Recebimento de 18/6/2015), tendo apresentado, tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 20.
43. Em 5/8/2015, apresentou pedido de prazo de noventa dias para recolher o valor da segunda parcela do débito, por reconhecer a sua dívida quanto à omissão de prestar contas desta parcela (peça 21), mas teve seu pleito indeferido (despacho da Relatora de 31/8/2015, peça 24). Houve tentativas informar o responsável da denegação de seu pedido, sem sucesso (v. peças 25 a 39), sendo a última em 5/5/2016, há mais de noventa dias do indeferimento. Consulta de 23/5/2016 (peça 40) evidencia que o responsável ainda indica como endereço o utilizado na citação.
44. Em segunda instrução (peça 41, p. 6, itens 44 e 45), indicou-se a necessidade de reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, considerando que os fatos submetidos ao contraditório do responsável ocorreram em 2003, aplicando-se ao caso a regra da prescrição decenal da prescrição punitiva inserta no art. 205 do Código Civil a partir do fato gerador, tem-se prescrita a pretensão punitiva do TCU, afastando a aplicação de sanções em caso de eventual condenação do responsável, tendo em vista que transcorreram mais de dez anos entre o termo a quo da contagem do prazo prescricional (31/12/2003) e a data da citação válida (18/6/2015, v. peça 18).
- 44.1. Na ocasião, propôs-se acolher integralmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. João Luiz Freire Guimarães, uma vez que foram suficientes para elidir a irregularidade por ele questionada. No entanto, considerando ter assumido que deixou de comprovar a boa e regular aplicação de recursos da segunda parcela, a íntegra do débito não foi afastada. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo,

ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito mas sem aplicação de multa (peça 41, p. 9, item 54).

45. O Ministério Público de Contas manifestou-se (peça 44) em sentido contrário à proposta da unidade técnica, por entender que os autos devem ser a ela restituídos de modo a que seja promovida a citação do Sr. Manoel Carvalho Sobrinho em face do valor total da 3ª parcela do convênio, nos termos acima indicados, e do mesmo responsável, em solidariedade com o Sr. João Luiz Freire Guimarães, pelo valor da 2ª parcela do convênio, em razão da omissão no dever de prestar contas.

46. Por meio de Despacho (peça 45), a Sra. Ministra-Relatora determinou o retorno dos autos à Secex-MA para proceder à citação de Manoel Carvalho Sobrinho pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos da 3ª parcela do convênio, no valor de R\$ 72.228,11 e realização de audiência desse responsável pela omissão da prestação de contas final do convênio em apreço.

47. Em cumprimento ao Despacho do Diretor, por subdelegação de competência (peça 46), foi promovida a citação do Sr. Manoel Carvalho Sobrinho pela não comprovação da boa e regular aplicação do valor integral da terceira parcela do Convênio 801/2002, no montante de R\$ 87.341,00, mediante o Ofício-TCU/Secex/MA 2779/2016 (peça 47), datado de 11/11/2016.

48. Efetuou-se, ainda, a audiência do Sr. Manoel Carvalho Sobrinho, por meio do Ofício-TCU/Secex/MA 2780/2016 (peça 48), também datado de 11/11/2016, para que apresentasse razões de justificativa em face da omissão no dever de prestar contas final do Convênio 801/2002, firmado entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e o município de Nova Iorque/MA.

49. O responsável então chamado ao processo solicitou prorrogação de prazo, considerando recesso administrativo de final de ano na Prefeitura de Nova Iorque/MA (peça 51), pedido esse atendido por força de despacho à peça 54, com prorrogação de mais de quinze dias do prazo a contar de 2/1/2017.

EXAME TÉCNICO

50. Apesar de o Sr. Manoel Carvalho Sobrinho ter tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados, conforme atestam os avisos de recebimento (AR) que compõem as peças 53 e 52 e o pedido de prorrogação de prazo à peça 51, não atendeu à citação e à audiência e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

51. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

51.1 A despeito da aplicação da revelia, devem ser considerados, no entanto, os elementos já constantes dos autos, os quais podem, inclusive, levar a um juízo favorável ao responsável revel.

51.2. Deve-se observar que nos processos do TCU a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu nos autos leva à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor.

51.3. Assim, independente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo Princípio da Verdade Material (Acórdãos 1.128/2011-TCU-Plenário, 1.737/2011-TCU- Plenário, 341/2010-TCU-2ª Câmara, 1.732/2009-TCU-2ª Câmara, 1.308/2008-TCU-2ª Câmara e 2.117/2008-TCU-1ª Câmara).

52. Nesse sentido, considerando que no Pronunciamento do MPTCU (peça 44) acolhido pela Sra. Ministra-Relatora (peça 45) excluiu-se o entendimento de que seis módulos sanitários teriam sido custeados com recursos da segunda parcela do convênio em questão por falta de demonstração do nexo causal entre a aplicação desses recursos e a construção desses módulos; considerando-se que se deve ter como erigidos com os recursos da terceira parcela apenas 13 módulos sanitários e não 53, por negar validade à correção promovida na prestação de contas do Sr. Manoel Carvalho Sobrinho; bem como se considerando o indicativo de que o valor unitário dos módulos a ser adotado seria aquele firmado pela Funasa em R\$ 1.162,53 (cf. peça 2, p. 70), tendo em vista a projeção de débito a ser imputado ao Sr. Manoel Carvalho Sobrinho à peça 45, item 11, abaixo detalhado no item 52.2, tem-se, a seguir, rearranjo na definição de responsabilização e imputação de débito.

52.1. Os recursos da primeira parcela, na ordem de R\$ 116.454,04 (v. Apêndice I desta instrução), foram aplicados na construção de 71 módulos sanitários, ao custo corrigido (considerando que o quadro de peça 1, p. 215 possui erro do valor unitário, pois certos estariam a quantidade de módulos e o total pago) de R\$ 1.640,19. Considerando que o prefeito João Luiz assumiu ter sido o aplicador dos recursos da segunda parcela, desconsiderando os seis outros módulos antes atribuídos à aplicação dessa segunda parcela o débito

a ser imputado ao Sr. João Luiz Freire Guimarães será o valor integral dessa parcela, ou seja, R\$ 87.341,00 (v. Apêndice I desta instrução). Apesar de a visita técnica ter constatado a confecção da placa da obra e até considerado tal despesa como despesa do convênio (cf. peça 1, p. 299), o prefeito João Luiz não incluiu essa despesa em sua prestação de contas, onde indica ter utilizado todo o recurso da primeira parcela só na construção de módulos sanitários (peça 1, p. 211 e 215). Tal débito deve ser datado de 31/12/2003, data da ordem bancária respectiva (v. peça 1, p. 125).

52.2. Para fins de registro, sem desmerecer o valor probante da nota de empenho e da ordem de serviço que indicam a construção de 13 módulos, a aceitação da reforma da prestação de contas do Sr. Manoel Carvalho Sobrinho considerou que a nota fiscal apresentada indicaria o número 53 e não 13 (v. peça 2, p. 44). Vencido esse entendimento e tomando-se que se admite somente a vinculação dos recursos à construção de 13 módulos sanitários por R\$ 87.341,00 (valor da última parcela, v. Apêndice I desta instrução), considerando-se o custo unitário apurado pela Funasa em R\$ 1.162,53 (peça 2, p. 70), considera-se regularmente aplicada a quantia de R\$ 15.112,89 do total repassado da terceira parcela ocorrida em 2005 (v. Quadro I do Apêndice I), na gestão no responsável em questão (v. peça 2, p. 16; peça 3, p. 112). Assim, restou sem comprovação de boa e regular aplicação a diferença ente R\$ 87.341,00 e R\$ 15.112,89, ou seja, R\$ 72.228,11, em consonância com o despacho da Relatora à peça 45, item 11, débito a ser imputado a esse gestor, com data de 30/6/2005, dia da emissão da ordem de pagamento da Prefeitura (cf. peça 2, p. 42), conforme o art. 9º, inciso II, da IN-TCU 71/2012 modificada pela IN-TCU 76/2016.

52.3. Considere-se, ainda, que a omissão do dever de prestar contas do Sr. Manoel Carvalho Sobrinho enseja o julgamento pela irregularidade de suas contas nos termos do art. 16, inciso III, alínea 'a' da Lei Orgânica do TCU, mas sem a apenação do citado responsável com multa, segundo o art. 19, parágrafo único do referido diploma legal, considerando que os fatos submetidos ao contraditório do responsável ocorreram em 2005 (aplicação dos recursos em 30/6/2005, cf. saque de cheque, peça 2, p. 38) e em 2006 (omissão do dever de prestar contas, prazo vencido em 20/8/2006 - v. itens 13 e 15 acima e peça 3, p. 118), aplicando-se, ao caso, a regra da prescrição decenal da prescrição punitiva inserta no art. 205 do Código Civil a partir do fato gerador, tem-se prescrita a pretensão punitiva do TCU, afastando a aplicação de sanções em caso de eventual condenação do responsável, tendo em vista que transcorreram mais de dez anos entre o termo a quo da contagem do prazo prescricional (20/8/2006) e a data do despacho que determinou a citação (8/11/2016, v. peça 45), motivo pelo qual deixaremos de propor a aplicação de qualquer multa ao ora responsável.

53. Registre-se, ainda, que, em relação ao Sr. Carlos Gustavo Ribeiro Guimarães, sucessor de Manoel Carvalho Sobrinho, reiterando o não acolhimento da tese de que o segundo prefeito sucessor seria o responsável pela prestação de contas do convênio mas sim o primeiro (peça 41, item 53), reputamos desnecessário encaminhamento a esse respeito.

53.1. Tal posição decorre do fato de o prazo para prestar contas ter vencido na gestão do então prefeito Manoel Carvalho Sobrinho e de o art. 21, § 2º, da Instrução Normativa MF/STN 1, de 15/1/1997 asseverar que quando a liberação dos recursos ocorrer em três parcelas, a terceira ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada, sem que se exija a prestação de contas específica da segunda parcela; ainda, após a aplicação da terceira parcela, deveria ter sido apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos e não uma prestação de contas parcial como o Sr. Manoel Carvalho Sobrinho apresentou, já em 2010, retificada em 2011. Desse modo, o responsável pela omissão no dever de prestar contas foi o Sr. Manoel Carvalho Sobrinho, nos termos da Súmula-TCU 230.

CONCLUSÃO

54. Considerando os fatos acima apresentados e as circunstâncias do mandato do Sr. Carlos Gustavo Ribeiro Guimarães, sucessor de Manoel Carvalho Sobrinho, por não acolhimento da tese de que, como segundo prefeito sucessor, seria o responsável pela prestação de contas do convênio mas sim o primeiro, reputamos desnecessário encaminhamento a esse respeito (v. itens 53 e 53.1).

55. Atente-se para o fato da imprescritibilidade dos débitos pela sua natureza de ressarcimento, tendo em vista o § 5º do art. 37 da Constituição da República.

56. Diante da revelia do Sr. Manoel Carvalho Sobrinho e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares, sem apenação por prescrição da pretensão punitiva, como tratado acima (itens 50, 51, 52.2 e 52.3).

57. Em face da análise promovida nos itens 46 a 50 da instrução anterior (peça 41), propõe-se acolher integralmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. João Luiz Freire Guimarães, uma vez que foram

suficientes para elidir a irregularidade por ele questionada. No entanto, considerando ter assumido que deixou de comprovar a boa e regular aplicação de recursos da segunda parcela, o débito não foi afastado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito mas sem aplicação de multa, conforme analisado na subseção I.1 do Exame Técnico da referida instrução.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

58. No que diz respeito à Funasa, não foram adotadas providências tempestivas para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento diante do não cumprimento do prazo para prestar contas de 180 dias estabelecido pelo art. 1º, § 1º, da então vigente Instrução Normativa-TCU 13, de 4 de dezembro de 1996, e pelo art. 1º, § 1º, da Instrução Normativa-TCU 56, de 5 de dezembro de 2007, que a sucedeu, para que se viesse a promover a instauração de tomada de contas especial. Tal afirmativa se baseia no fato de ter-se escoado um período de **1.304 dias** entre a data do vencimento do prazo para prestar contas do Convênio-Funasa 801/2002 (20/8/2006, cf. item 4) e a instauração da TCE (16/3/2010, cf. item 16) e mais **897 dias para** a remessa à CGU (29/8/2012, cf. item 35). 58.1. Assim, entende-se que se deve **dar ciência** à Funasa de que o retardamento injustificado na condução da presente TCE (processo-Funasa 25170.003327/2010-92), implicou em inobservância ao art. 1º, § 1º, da então vigente IN-TCU 13/1996, e do art. 1º, § 1º, da IN-TCU 56/2007, assim como do art. 4º e 11 da Instrução Normativa-TCU 71/2012, modificada pela IN-TCU 76/2016.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

59. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) 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, **julgar irregulares as contas** do Sr. **João Luiz Freire Guimarães**, CPF 068.737.903-20, na condição de ex-prefeito de Nova Iorque/MA, e condená-lo, a pagar a quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Funasa, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor (57):

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
87.341,00	31/12/2003

Valor atualizado até 1º/1/2017: R\$ 188.097,58 (peça 55, p. 1)

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea '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, **julgar irregulares as contas** do Sr. **Manoel Carvalho Sobrinho**, CPF 449.378.653-15, na condição de ex-prefeito de Nova Iorque/MA, e condená-lo a pagar a quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Funasa, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, conforme a legislação em vigor (56):

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
72.228,11	30/6/2005

Valor atualizado até 1º/1/2017: R\$ 139.385,81 (peça 55, p. 3)

c) **autorizar**, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a **cobrança judicial das dívidas** caso não atendidas as notificações;

d) **autorizar, caso solicitado, o pagamento da dívida** dos Srs. João Luiz Freire Guimarães e Manoel Carvalho Sobrinho **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;

e) **encaminhar cópia da deliberação** que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto respectivos, **ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão** (v. § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do RI TCU), para adoção das medidas que entender cabíveis;

f) **dar ciência à Funasa** de que o retardamento injustificado na condução da presente TCE (processo-Funasa 25170.003327/2010-92), implicou em inobservância ao art. 1º, § 1º, da então vigente Instrução Normativa-TCU 13, de 4 de dezembro de 1996, e do art. 1º, § 1º, da Instrução Normativa-TCU 56/2007, assim como do art. 4º e 11 da IN-TCU 71/2012, modificada pela IN-TCU 76/2016 (58 e 58.1).”

É o relatório.