

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara  
TC 000.731/2014-5.

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

Entidade: Município de Porto Rico do Maranhão/MA.

Responsável: Celson Cesar do Nascimento Mendes (874.567.293-87).

Representação legal: Sérgio Eduardo de Matos Chaves (OAB-MA/7405).

**SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TERMO DE COMPROMISSO. OMISSÃO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO APRESENTAÇÃO DAS CONTAS. APROVAÇÃO. ELISÃO DO DÉBITO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA OMISSÃO INICIAL. PROVIMENTO.**

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto Celson Cesar do Nascimento Mendes (peças 28-31), ex-prefeito municipal de Porto Rico do Maranhão/MA, contra o Acórdão 2.992/2015-2ª Câmara (peça 14), que julgou irregulares suas contas e aplicou-lhe multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos:

9.1. julgar irregulares as contas de Celson Cesar do Nascimento Mendes;

9.2. condená-lo ao recolhimento à Fundação Nacional de Saúde dos valores a seguir especificados, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até a data do pagamento:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
120.000,00	16/6/2009
240.000,00	16/12/2009

9.3. aplicar-lhe multa de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), a ser recolhida ao Tesouro Nacional, com atualização monetária, calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

9.8. alertar ao responsável que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.9. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992.

2. A condenação fundamentou-se em sua omissão, inicial, no dever de prestar contas dos recursos do termo de compromisso TC/PAC 1705/2008 (Siafi 651988) repassados para execução de melhorias sanitárias domiciliares.
3. Inconformado com a decisão, o responsável retornou aos autos para interpor recurso de reconsideração, cuja análise realizada pelo auditor da Secretaria de Recursos, endossada pelo corpo dirigente da área (peças 53 a 55), transcrevo a seguir, com ajustes de forma:

### HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa contra Celso Cesar do Nascimento Mendes, ex-prefeito do município de Porto Rico do Maranhão/MA, em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos recursos do termo de compromisso TC/PAC 1705/2008 (Siafi 651988) repassados para execução de melhorias sanitárias domiciliares (peça 1, p. 17-19 e 27).

2.1. A vigência inicial do ajuste foi de 31/12/2008 a 30/11/2009 e, após seis aditivos para prorrogação de prazo, findou-se em 30/4/2013.

2.2. Os recursos financeiros originalmente previstos para o convênio envolviam a quantia de R\$ 600.000,00, sendo que foram efetivamente transferidos R\$ 360.000,00 (ordens bancárias 2009OB804801 de 16/6/2009, no valor de R\$ 120.000,00 e 2009OB812724 de 16/12/2009, valor de R\$ 240.000,0000).

2.3. Não foi apresentada prestação de contas, o que motivou a impugnação do valor total transferido em face da presunção de que os recursos deixaram de ser aplicados em seu objetivo original.

2.4. No âmbito deste Tribunal, em resposta à sua citação, o responsável limitou-se a encaminhar documentação escassa, que se mostrou insuficiente para comprovar a correta utilização das quantias recebidas.

2.5. Segundo o Relator *a quo* (peça 15):

A documentação apresentada pela defesa como prestação de contas é inapta para estabelecer nexo entre os recursos transferidos e os pagamentos efetuados para concretização do objeto, especialmente em face de seu baixo poder probatório e da ausência de outros elementos indispensáveis, como mapa de apuração da tomada de preço, atas, despachos adjudicatório e homologatório da licitação, relatórios de execução físico-financeira e de cumprimento do objeto, justificativas pelo descumprimento do prazo previsto para prestação de contas, além dos já mencionados extratos bancários e cópias de cheques.

2.6. Assim, julgaram-se as contas irregulares, com condenação do ex-prefeito ao recolhimento da totalidade dos valores repassados e aplicação àquele ex-dirigente municipal da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

2.7. Em âmbito recursal, a documentação apresentada pelo recorrente originou inicialmente proposta de provimento parcial (peça 42 e 43). O Secretária da Serur concordou com essa proposta entendendo, não obstante, ser pertinente a realização de diligência à Funasa para a realização de inspeção física com vistas a verificação do percentual executado referente à primeira parcela (peça 44).

2.8. O relator *ad quem* concordou com essa proposta (peça 45), cabendo-se a reanálise do recurso em confronto com a nova documentação apresentada pela Funasa (peça 52).

### ADMISSIBILIDADE

3. O exame preliminar de admissibilidade à peça 33 – acolhido pelo Relator *ad quem* em despacho à peça 36 – concluiu por conhecer do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido.

### MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

- a) se a documentação ora apresentada é suficiente para comprovar, do ponto de vista financeiro, a execução do convênio (item 5);
- b) se há comprovação de que o convênio tenha sido executado, do ponto de vista físico (item 6), considerando adicionalmente os resultados da nova inspeção realizada pela Funasa.

#### 5. Apresentação da documentação ausente na prestação de contas

5.1. O recorrente alega apresentar nesta oportunidade documentação comprobatória da decisão utilização dos recursos recebidos. Nesse sentido, aduz que:

- a) o recorrente vem apresentar toda a documentação apontada como ausente e que detém o condão de sanar as ocorrências e de julgar regular as contas em análise haja vista que as melhorias sanitárias foram realizadas; (peça 28, p. 3)
- b) o recorrente vem encaminhar: mapa de apuração da tomada de preço, atas, despachos adjudicatório e homologatório da licitação, relatórios de execução físico-financeira e de cumprimento do objeto, extratos bancários e ofício para o Banco do Brasil solicitando as cópias de cheques; (peça 28, p. 3)
- c) o recorrente está encaminhando toda a documentação apontada como ausente e que comprova a boa e regular aplicação dos recursos recebidos, não existindo assim qualquer omissão quanto a prestação de contas dos recursos recebidos, bem como não há que se falar em devolução de recursos ante a regular aplicação dos mesmos. (peça 28, p. 4)

#### Análise

5.2. Essencialmente, o recorrente apresenta documentação tendente a sanear as irregularidades e omissões apontadas no voto condutor da decisão recorrida e que levaram à imputação de débito pela totalidade dos recursos transferidos.

5.3. Tal documentação refere-se basicamente àqueles qualificados pelo Relator *a quo* como “outros elementos indispensáveis, como mapa de apuração da tomada de preço, atas, despachos adjudicatório e homologatório da licitação, relatórios de execução físico-financeira e de cumprimento do objeto, justificativas pelo descumprimento do prazo previsto para prestação de contas, além dos já mencionados extratos bancários e cópias de cheques” (peça 15).

5.4. Segue abaixo a listagem dos documentos apresentados:

#### **peça 28**

p. 6	Ordem de pagamento – R\$ 122.884,08 – 12/8/2009
p. 7	Nova Fiscal – Construtora Duridana – R\$ 122.884,08 – 1ª medição – 11/8/2009
p. 8	Recibo relativo à nova fiscal acima
p. 9	Ordem de pagamento – R\$ 245.768,16 – 22/12/2009
p. 10	Nova Fiscal – Construtora Duridana – R\$ 245.768,16 – 2ª medição – 18/12/2009
11	Recibo relativo à nova fiscal acima
12	“ILEGÍVEL”
13-14	Licitação - Publicação DO
15	CREA-MA – ART – 750,00
16	ART
17-18	Termo de compromisso – prefeito e Funasa – 31/12/2008

19	Termo de aprovação do termo de compromisso
20	Publicação do Termo de Compromisso no DO
21	Plano de trabalho
22	Publicação DO
23	Ordem Bancária – 17/6/2009 – R\$ 120.000,00
24	Tomada de preços 02/2008 – planilha de custos
25-30	Boletim de medição – 1ª medição – 11/8/2009

**peça 29**

p. 1-3	1ª medição – 11/8/2009 (continuação)
4-15	Boletim de medição – 2ª medição – 12/8/2009 a 18/12/2009
16	Extrato da conta específica – posição de 29/12/2009 – zerado
17-22	Lista de beneficiários
23	Ordem de serviço – autorização à Construtora Duridana para execução da obra – 10/8/2009
24-25	Ata da Tomada de Preços 02/2008 – 25/6/2008
26	Mapa de apuração da TP 02/2008 -
27	Termo de adjudicação – 25/6/2008
28	Termo de homologação – 26/6/2008
29	Extrato da conta específica – posição de junho/2009
30	Extrato da conta específica – posição de agosto/2009

**peça 30**

p. 1-3	Extrato conta específica – posição: setembro-novembro/2009
4-5	Extrato conta específica – posição: dezembro/2009
6	Extrato conta específica – posição: abril/2009
7-21	Extrato conta específica – posição: maio/2010-dezembro/2011
22-30	Extrato conta investimento

**peça 31**

p. 1-24	Extrato conta investimento (continuação) – saldo final: R\$ 3.584,59
---------	---

5.5. Não obstante a ausência de cópia dos cheques emitidos, observa-se que as ordens de pagamento (peça 28, p. 6 e 9), as notas fiscais (peça 28, p. 7 e 10) e os recibos emitidos pela empresa (peça 28, p. 8 e 11) guardam correspondência com os registros constantes nos extratos bancários (peça 29, p. 30; peça 30, p. 4), de modo que a documentação apresentada é suficiente para se estabelecer o antes faltante “nexo entre os recursos transferidos e os pagamentos efetuados para concretização do objeto”, tal como apontado no voto condutor da decisão recorrida.

5.6. Assim, uma vez que, do ponto de vista financeiro, conclui-se pela existência de nexo de causal, resta avaliar o alcance dos objetivos do ponto de vista físico.

**6. Execução física – necessidade de ajuste do débito**

6.1. O recorrente alega que o repasse de valores foi precedido de medições, tendo-se constatado a execução do objeto. Nesse sentido, aduz que:

a) os valores repassados pela FUNASA estavam sempre precedidos de medições, de modo que as transferências ocorriam em decorrência de execuções do objeto do Termo de Compromisso; (peça 28, p. 3)

c) assim, aplicar a sanção de devolução total dos valores repassados é por demais temerária, haja vista que os recursos foram devidamente investidos nas melhorias sanitárias domiciliares. (peça 28, p. 3)

### Análise

6.2. No tocante à execução física, tem-se que o Relatório de Visita Técnica, de 23/11/2009 (peça 1, p. 129-133), relativa à primeira parcela dos recursos, constatou a execução de 20,48% do objeto. Em razão disso, foi providenciada a liberação da segunda parcela dos recursos.

6.3. Não obstante a liberação dos recursos, não houve a realização da visita técnica relativa à segunda parcela, presumivelmente em razão da omissão do dever de prestar contas dos recursos transferidos. Em despacho de 2/12/2010 informou-se estar “pendente relatório de visita técnica para liberação da 3ª parcela” (peça 1, p. 163). Em 21/10/2011, a Funasa ainda cobrava do gestor municipal documentos relativos à prestação de contas da segunda parcela dos recursos (peça 1, p. 181-183).

6.4. Na instrução precedente (peça 42), entendeu-se que, embora assistisse razão ao recorrente ao alegar impropriedade na imputação de débito pela integralidade dos recursos transferidos, não havia elementos para se admitir a execução do objeto em percentual superior à registrada na única visita técnica realizada (20,48%), correspondente ao percentual de liberação da primeira parcela dos recursos (R\$ 120.000,00 dos R\$ 600.000,00 previstos). Assim, apesar da conformidade documental, não havia elementos nos autos que comprovassem a execução física dos módulos sanitários correspondentes à segunda parcela dos recursos, em relação aos quais o débito deveria ser mantido.

6.5. Em razão disso, o titular da Serur, apesar de concordar com a conclusão de mérito, entendeu que, “dada a natureza da irregularidade (ausência de relatório de visita técnica do concedente) e o tempo decorrido, seja mais justo diligenciar ao repassador, cobrando eventuais visitas e a serventia do que foi executado na primeira parcela” (peça 44).

6.6. O Relator então determinou “a restituição dos autos à unidade técnica para que promova diligência à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), com vistas à obtenção de informações acerca do percentual de execução física do objeto pactuado no aludido instrumento” (peça 45).

6.7. Em resposta à diligência, a Funasa encaminhou o Relatório de Visita Técnica à peça 52, p. 2-3, em que se constatou “a construção de 100% dos módulos sanitários previstos no Plano de Trabalho aprovado no Projeto técnico”. Muito embora a Funasa tenha ressalvado que ficaram “pendentes as documentações técnicas, (...) apesar de cobranças à Prefeitura Municipal”, tem-se que a integral execução física, aliada à já anteriormente comprovada execução financeira do objeto (item 5 dessa instrução), demonstram o pleno cumprimento do objeto.

### **CONCLUSÃO**

7. Da análise, conclui-se que:

- a) a documentação apresentada é suficiente para comprovar onexo causal dos recursos do ponto de vista financeiro (item 5);
- b) a Funasa constatou a integral execução física do objeto (item 6).

\*

7.1. Não obstante as conclusões acima, tem-se que a citação do ora recorrente mencionava, além do débito, a omissão no dever de prestar contas (peça 6). Nesse ponto, a Unidade Técnica observou (peça 10, p. 2):

8. O ponto fulcral dos autos é a omissão no dever de prestar contas e a questão a ser discutida é se este se caracterizou ou não, à luz da jurisprudência desta corte. Este tribunal já pacificou a jurisprudência acerca da matéria, asseverando que esta (a omissão) se caracteriza ao tempo devido da prestação de contas, conforme fixado no termo da avença. Entende-se que a partir do momento que o gestor assumiu a execução do convênio, passou a responder pela obrigação de

prestar contas. Assim, quanto as parcelas de recursos por ele geridas, que é objeto do chamamento a estes autos, deveriam ter suas prestações de contas, sido apresentadas ao órgão concedente em 29/6/2013 (peça 1, p. 273).

7.3. Ocorre que em sua resposta à citação deste Tribunal (peça 9), o ora recorrente não justificou a omissão no dever de prestar contas, conforme observado pelo MPTCU (peça 13, p. 1-2):

8. Em suas alegações de defesa, o ex-gestor municipal não apresentou qualquer argumentação quanto à omissão no dever de prestar contas, limitando-se a remeter ao TCU, a fim de demonstrar a regular aplicação dos recursos, documentação por ele intitulada de “cópia da prestação de contas do Convenio [sic] nº 1705/2008” (peça 9, p. 1).

7.4. Dispõe o artigo 209, § 4º, do Regimento Interno/TCU:

Citado o responsável pela omissão [no dever de prestar contas], bem como instado a justificar essa omissão, a apresentação posterior das contas, sem justificativa para a falta, não elidirá a respectiva irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação comprobatória das despesas esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos, sem prejuízo de aplicação da multa prevista no inciso I do art. 268.

7.5. Assim, como não foram apresentadas justificativas para a omissão no dever de prestar contas, permanece a irregularidade das contas, com fundamento no artigo 16, III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992.

7.6. Entretanto, tendo havido a integral execução física do objeto e a comprovação do nexo de causalidade entre os recursos e as despesas demonstram o pleno cumprimento do objeto, deve o débito ser afastado, alterando-se para artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 o fundamento da multa, cujo valor deverá obedecer os parâmetros estabelecidos no artigo 268, inciso I, do Regimento Interno/TCU.

7.7. Ante o exposto, propõe-se **dar provimento parcial** ao recurso, afastando-se o débito, mantendo-se a irregularidade das contas, ante a omissão no dever de prestar contas; e alterando-se o fundamento da multa aplicada ao responsável.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

8. Ante o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para excluir o débito e alterar o fundamento da multa para artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, mantendo-se o julgamento pela irregularidade das contas, com fundamento no artigo 16, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992;
- b) dar ciência da decisão ao recorrente e demais interessados.

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se de acordo com a proposta da Serur, nos seguintes termos (peça 56):

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Celson César do Nascimento Mendes, ex-prefeito do Município de Porto Rico do Maranhão/MA, contra o Acórdão 2992/2015-TCU-2ª Câmara.

2. Por meio do referido acórdão, o Tribunal julgou irregulares as contas do ex-prefeito, condenando-o em débito e sancionando-o com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. O débito decorreu da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por meio do Termo de Compromisso TC/PAC [Programa de Aceleração do Crescimento] 1.705/2008, cujo objeto era a execução de melhorias sanitárias domiciliares.

3. A Secretaria de Recursos deste Tribunal (Serur) propôs o conhecimento do recurso de reconsideração do Sr. Celson Mendes (peças 28 a 31) e, no mérito, seu provimento parcial, pois, apesar de ter restado demonstrada a correta execução físico-financeira do TC/PAC 1.705/2008, não foram fornecidas justificativas para a omissão no dever de prestar contas (instrução à peça 53, com pareceres concordantes do escalão dirigente da Serur às peças 54 e 55).

4. Alinho-me à compreensão da Serur, pois os elementos constantes do recurso de reconsideração, somados àqueles encaminhados pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em resposta à diligência promovida pela referida unidade técnica (peças 50 a 52), demonstraram que houve a execução física da integralidade das melhorias sanitárias domiciliares previstas no plano de trabalho do TC/PAC 1.705/2008.

5. Quanto à execução financeira, o recorrente logrou êxito em comprovar o nexo de causalidade entre os recursos repassados ao Município de Porto Rico do Maranhão pela Funasa e os dispêndios na realização das melhorias sanitárias. Assim, foram sanadas as supostas irregularidades mencionadas no voto condutor da deliberação recorrida, proferido pela Ministra Ana Arraes, especificamente quanto à ausência de documentos que demonstrariam a correta aplicação dos recursos federais, a saber:

(...) mapa de apuração da tomada de preço, atas, despachos adjudicatório e homologatório da licitação, relatórios de execução físico-financeira e de cumprimento do objeto, justificativas pelo descumprimento do prazo previsto para prestação de contas, além dos já mencionados extratos bancários e cópias de cheques.

(excerto do item 6 do mencionado voto)

6. Considerando que, entre os elementos mencionados na transcrição supra, deixaram de ser acostados ao recurso de reconsideração apenas as cópias de cheques, cuja ausência foi suprida pela triangulação dos extratos bancários com os demais elementos remetidos pelo ex-prefeito ao TCU - ordens de pagamento (peça 28, p. 6 e 9), notas fiscais (peça 28, p. 7 e 10) e recibos emitidos pela sociedade executora dos serviços (peça 28, p. 8 e 11) -, concluo que não mais subsiste débito nesta TCE.

7. Como o recorrente não apresentou qualquer justificativa para a omissão no dever de prestar contas, o recurso deve ser provido parcialmente, mantendo-se o julgamento pela irregularidade das contas, sem débito, com base no art. 16, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992 (com supressão da alínea "c" desse dispositivo, que constou do acórdão recorrido), e alterando-se o fundamento da sanção imposta ao ex-prefeito para o art. 58, incisos I e II, da referida lei.

8. Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas reitera sua concordância com a proposta da Serur.

É o relatório.