

TC 000.730/2016-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Vitorino Freire/MA

Responsável: José Ribamar Rodrigues
(CPF 015.205.713-72)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (citação)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor do Sr. José Ribamar Rodrigues, ex-prefeito do município de Vitorino Freire/MA, em razão da impugnação parcial das despesas do Convênio 1.117/2005, Siafi 555366, que teve por objeto a execução de melhorias sanitárias em oitenta unidades habitacionais do município de Vitorino Freire/MA (peça 1, p. 85 e 209).

HISTÓRICO

2. A TCE foi instaurada em virtude da não execução total do objeto conveniado, o que gerou a não aprovação de parte dos recursos repassados para o Convênio 1.117/2005.

3. Conforme disposto no termo de convênio, foram inicialmente previstos R\$ 183.600,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 170.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 13.600,00 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 85). Posteriormente, o valor da contrapartida foi alterado para R\$ 10.100,00 (peça 1, p. 209, 239 e 245).

4. Foram transferidos R\$ 170.000,00 de recursos federais, em três parcelas (peça 4, p. 69):

Parcela	Data de emissão	Ordem Bancária	Valor (R\$)
1ª	4/7/2008	2008OB904759	34.000,00
2ª	7/6/2010	2010OB805431	51.000,00
3ª	5/5/2011	2011OB802774	51.000,00
		2011OB802775	34.000,00

5. O ajuste vigeu no período de 16/12/2005 até 3/6/2011 (peça 1, p. 85 e peça 3, p. 60 e 66) e previa a apresentação da prestação de contas até sessenta dias após o fim de sua vigência, conforme cláusula terceira do termo de convênio (peça 1, p. 97). A vigência do convênio foi alterada pelos termos aditivos de prorrogação de ofício de números 2, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 (peça 1, p. 185 e 281; peça 2, p. 54, 80 e 98; peça 3, p. 30 e 66).

6. Após a liberação da primeira e da segunda parcela dos recursos, a Funasa/MA realizou visita técnica ao local da obra, em 17/11/2010, onde restou constatada a execução de 50,5% do objeto pactuado no povoado de Jeju (peça 3, p. 68). A prestação de contas parcial não foi apresentada.

7. Com o fim da vigência do ajuste, a Funasa/MA solicitou à prefeitura de Vitorino Freire/MA, em 1º/9/2011, que encaminhasse a prestação de contas final do Convênio 1.117/2005 (peça 3, p. 88). O então prefeito, Sr. José Ribamar Rodrigues, solicitou prorrogação do prazo para apresentar a prestação de contas (peça 3, p. 106). A prorrogação foi concedida por sessenta dias (peça 3, p. 108). Em 11/9/2013, dois anos após a notificação da Funasa/MA, a prestação de contas foi apresentada (peça 3, p. 147).

8. Na sequência, foi realizada nova visita técnica ao local das obras onde verificou-se que as melhorias sanitárias de quarenta unidades domiciliares do povoado de Jacaré não haviam sido concluídas, o que acarretou na execução de somente 50,5% do objeto pactuado (peça 4, p. 47). O município de Vitorino Freire/MA foi notificado sobre as pendências encontradas, entretanto não se manifestou sobre o assunto (peça 4, p. 51).

9. A Funasa/MA emitiu, então, o Parecer Técnico, de 5/8/2014 (peça 4, p. 53), atestando a realização de 50% do objeto. Com isso, foi recomendada a aprovação parcial da execução do Convênio 1.117/2005.

10. O Parecer Financeiro 132/2014, emitido em 1/9/2014, constatou as seguintes irregularidades na execução do Convênio 1.117/2005 (peça 4, p. 77):

a) ausência dos extratos de aplicação financeira dos meses de junho/2010, junho, setembro e outubro/2011, conforme preceitua o art. 28 da IN/STN 01/97;

b) valor total das notas fiscais (R\$ 144.230,50) inferior aos valores de débitos constantes nos extratos bancários (R\$ 175.121,59);

c) cobranças indevidas de tarifas bancárias no valor de R\$ 33,00;

d) ausência de assinatura dos demais membros do processo licitatório no termo de adjudicação, conforme art. 43, §2º, da Lei 8.666/93;

e) execução física de 50% do objeto pactuado incompatível com a execução financeira;

f) não apresentação de comprovação de recolhimento dos tributos municipais, em desacordo com a LC 116/03, de 31/07/2003;

g) ausência de informação no relatório de execução físico-financeiro sobre os rendimentos de aplicação financeira, no valor de R\$ 5.121,59;

h) utilização indevida dos rendimentos da aplicação financeira, em desconformidade com o art. 20, § 2º, da IN/STN 01/97;

i) utilização da modalidade de pagamento “saque contra recibo”, em confronto com o art. 20, da IN/STN 01/97.

11. O valor do débito calculado no Parecer Financeiro 132/2014 foi constituído da seguinte forma (peça 4, p. 79):

Repassado			Aprovado		Não Aprovado
	Valor (R\$)	Valor (%)	Total (R\$)	Por partícipe (R\$)	Valor a devolver (R\$)
Concedente	170.000,00	95,34	90.024,80	85.829,26	170.000,00
Conveniente	8.310,00	4,66		4.195,54	(-) 85.829,26
Total	178.310,00	100,00		90.024,80	84.170,74

12. Além disso, segundo a Funasa, não foi comprovada a devolução do saldo dos rendimentos da aplicação financeira de R\$ 5.121,59 e tal valor foi acrescentado ao valor do débito, perfazendo um total de R\$ 89.292,33 a ser devolvido aos cofres públicos.

13. A prefeitura de Vitorino Freire/MA foi notificada sobre as irregularidades apontadas no Parecer Financeiro 132/2014, mas não se manifestou (peça 4, p. 95).

14. Foi, então, dado andamento à TCE, cujo relatório do tomador de contas encontra-se à peça 4, p. 121-129, com conclusão pela responsabilização do Sr. José Ribamar Rodrigues, prefeito do município de Vitorino Freire/MA no período de 2005 a 2008 e 2009 a 2012, pelo valor histórico de R\$ 89.292,33. Posteriormente, foi emitido um Relatório Complementar de Tomada de Contas Especial para correção de formalidades, sem qualquer alteração na conclusão sobre a responsabilização e o valor do débito já informados no relatório inicial (peça 4, p. 145-149).

15. O relatório da Controladoria Geral da União concluiu que o responsável se encontra em débito com a Fazenda Nacional pelo valor original de R\$ 89.292,33 (peça 4, p. 180-182). O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das contas (peça 4, p. 184 e 185).

16. O Ministro da Saúde atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 4, p. 186).

17. Após instrução inicial (peça 6), esta Unidade Técnica realizou a citação do Sr. José Ribamar Rodrigues para que restituísse ao erário do valor de R\$ 85.016,59, corrigido a partir de 5/5/2011, devido à execução parcial do objeto do Convênio 1.117/2005, constatada a partir das seguintes irregularidades (peça 10):

a) execução física de somente 50% do objeto pactuado, em face da não conclusão das obras de melhorias sanitárias em 40 unidades habitacionais do povoado de Jacaré, em confronto com a cláusula segunda, inciso II, letra b, do Anexo II da Portaria Funasa 674/2005 (peça 1, p. 87-109);

b) valor total das notas fiscais apresentadas na prestação de contas (R\$ 144.230,50) inferior aos valores de débitos constantes nos extratos bancários e incompatível com a relação de pagamentos informada, em confronto com a cláusula segunda, inciso II, letra l, do Anexo II da Portaria Funasa 674/2005 (peça 1, p. 87-109);

c) cobranças indevidas de tarifas bancárias no valor de R\$ 33,00, em confronto com a cláusula décima primeira, letra d, subitem d.1, do Anexo II da Portaria Funasa 674/2005 (peça 1, p. 87-109);

d) utilização da modalidade de pagamento “saque contra recibo”, no valor de R\$ 25.000,00, em confronto com o art. 20, da IN/STN 01/97; e

e) ausência de comprovação da correta utilização ou da devolução dos rendimentos provenientes de aplicação financeira dos recursos repassados, em desconformidade com o art. 20, § 2º, da IN/STN 01/97.

18. Apesar de o Sr. José Ribamar Rodrigues ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme AR à peça 12, não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

EXAME TÉCNICO

19. Em que pese caracterizada a situação de revelia do responsável, entendemos necessário proceder à nova análise do feito, tendo em vista a constatação de que o débito apurado pela Funasa/MA e pela CGU não está correto.

20. A presente TCE foi instaurada pela Funasa/MA devido à impugnação parcial das despesas com os recursos federais repassados para o Convênio 1.117/2005, ante à não execução de 50% do objeto pactuado (peça 4, p. 121-129).

21. De acordo com a área técnica da Funasa, o conveniente não sanou as pendências documentais e técnicas, detectadas nas visitas técnicas ao local da obra (peça 4, p. 47). Além disso, conforme consta do Parecer Técnico Parcial, de 5/8/2014, só foram construídos 50% dos módulos sanitários previstos no convênio (peça 4, p. 53):

A obra foi executada da seguinte forma: as 40 MSD do povoado Jejú foram executadas conforme visita técnica realizada na localidade, já as 40 MSD previstas no povoado Jacaré, não foram construídas em sua totalidade, com isso então, o percentual de aprovação é de apenas 50 por cento. Em visita atual realizada em 19/06/2014, verificamos que as pendências detectadas em 16/11/2013 prevalecem, ou seja, as melhorias continuam sem o devido acabamento.

22. Quanto ao aspecto financeiro do convênio, a Funasa/MA verificou diversas irregularidades na prestação de contas apresentada em 11/9/2013 (peça 3, p. 147), tais como utilização indevida da modalidade saque contra recibo, apresentação de notas fiscais incompatíveis com as despesas descritas nos extratos bancários e ausência de extratos bancários da conta específica do convênio dos meses de junho/2010 e junho, agosto e setembro/2011, entre outras (peça 4, p. 77).

23. Já quanto ao débito calculado no Parecer Financeiro 134/2014, constatamos que, além do valor da contrapartida utilizado nos cálculos estar incorreto (valor correto seria R\$ 10.100,00, peça 1, p. 209), os documentos apresentados na prestação de contas, como notas fiscais e extratos bancários, não permitem estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos repassados e a parcela do objeto executado.

24. As despesas efetuadas no Convênio 1.117/2005, segundo a relação de pagamentos apresentada na prestação de contas, foram as seguintes (peça 3, p. 153):

Nota fiscal	Data	Valor (R\$)	Data do pagamento	Forma de pagamento
160	6/11/2009	33.945,50	13/11/2009	Transferência autorizada (peça 3, p. 207)
165	23/11/2009	21.500,00	15/6/2010	Saque contra recibo (peça 3, p. 221)
		4.000,00	15/6/2009	Saque contra recibo (peça 3, p. 221)
		29.514,00	19/11/2010	Transferência de saldo (peça 3, p. 243)
		128,27	19/11/2010	Não consta informação nos extratos
Total NF 165		55.142,50		
300	9/5/2011	25.500,00	10/5/2011	Cheque 850020 (peça 3, p. 231)
		7.500,00	16/5/2011	Cheque 850039 (peça 3, p. 231)
		15.000,00	16/5/2011	Cheque 850040 (peça 3, p. 231)
		33.040,27	17/11/2011	Não consta informação nos extratos
		8.047,73	17/11/2011	Não consta informação nos extratos
Total NF 300		89.088,00		
Total geral		178.176,00		

25. Com relação aos pagamentos, verificamos que a nota fiscal 160 não consta dos autos, ou seja, não foi encaminhada na prestação de contas do Convênio 1.117/2005. Além disso, a operação utilizada para o suposto pagamento desta nota não identifica o credor dos recursos. Portanto, sem a nota fiscal e sem a identificação do credor dos recursos transferidos, não é possível estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos do convênio e o pagamento efetuado.

26. Já a nota fiscal 165 (peça 3, p. 399) foi paga por operação bancária (saque contra recibo), modalidade não permitida conforme jurisprudência majoritária desta Casa, tampouco na Instrução Normativa STN 1/97, art. 20, que rege o ajuste. Adicionalmente, na operação “transferência de saldo” para o pagamento do valor de R\$ 29.514,00, não há como identificar o credor dos recursos. Isso, sem mencionar que não há qualquer informação nos extratos bancários apresentados sobre o pagamento do valor de R\$ 128,27, realizado em 19/11/2011. Com as informações disponibilizadas pelo gestor, não há como comprovar o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e os gastos realizados.

27. Por fim, a nota fiscal 300 (peça 3, p. 389) foi paga, em parte, com cheques. Acontece que não constam dos autos as cópias dos cheques emitidos, portanto, não há como saber para quem foram destinados estes recursos. No mais, não é possível identificar nos extratos bancários apresentados o pagamento dos valores de R\$ 33.040,27 e R\$ 8.047,73, ambos realizados em 19/11/2011.

28. Ressalte-se que a obrigação de movimentar os recursos da conta específica do convênio somente “mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fique identificado sua destinação e, no caso de pagamento, o credor” está clara no art. 20 da Instrução Normativa STN 1/97, regulamento aplicável ao caso.

29. Bem se sabe que a jurisprudência do TCU é firme no sentido da responsabilidade do gestor pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por meio de convênios ou instrumentos congêneres, submetendo-se todo aquele que administra recursos públicos ao dever constitucional e legal de demonstrar o correto emprego dos valores federais, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei 200/67.

30. Os saques em espécie da conta específica do convênio e as transferências sem indicação do credor dos recursos transferidos impedem o estabelecimento de nexo entre a movimentação bancária e os dispêndios efetuados, ensejando a irregularidade das contas do gestor e sujeitando-o a responder pela devolução do valor integral repassado e a sanção por multa. A comprovação de tal nexo causal é imprescindível para que se possa considerar cumprido o objeto do termo de compromisso, ainda que haja elementos que apontem que o objeto foi executado parcialmente, conforme já pacificado na jurisprudência do TCU (Acórdão 9.953/2016 – 2ª Câmara, Relator André de Carvalho; Acórdão 4.626/2016 - 1ª Câmara, Relator Augusto Sherman; Acórdão 2.823/2016 - 1ª Câmara, Relator Weder de Oliceiva; Acórdão 8.938/2015 – 2ª Câmara, Relator André de Carvalho; Acórdão 7.240/2012 – 2ª Câmara Relator, Augusto Nardes; Acórdão 1.477/2012 – 2ª Câmara, Relatora Ana Arraes; Acórdão 1.438/2010 – 1ª Câmara, Relator Augusto Nardes).

31. No aspecto concernente à responsabilização do gestor, verificamos que todos os atos de execução do convênio foram praticados na gestão do ex-prefeito José Ribamar Rodrigues (2005-2008 e 2009-2012). Até mesmo a prestação de contas foi por ele apresentada, em 11/9/2013, quando não era mais prefeito do município. Portanto, o único responsável arrolado nesta TCE é o Sr. José Ribamar Rodrigues.

32. Assim sendo, considerando que a obrigação de comprovar a regular aplicação dos recursos repassados por força do Convênio 1.117/2005 era de responsabilidade do Sr. José Ribamar Rodrigues, prefeito do município de Vitorino Freire/MA à época dos fatos e signatário do ajuste, cabe então promover nova citação do responsável, referente à integralidade dos valores repassados, para que este apresente alegações de defesa quanto à seguinte irregularidade:

33. Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio 1.117/2005, em razão da não apresentação de documentos que comprovem o nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos e as despesas incorridas na execução do objeto acordado (melhorias sanitárias em oitenta unidades habitacionais), consubstanciada nas seguintes constatações:

a) execução física de somente 50% do objeto pactuado, em face da não conclusão das obras de melhorias sanitárias em 40 unidades habitacionais do povoado de Jacaré, em confronto com a cláusula segunda, inciso II, letra b, do Anexo II da Portaria Funasa 674/2005;

b) valor total das notas fiscais apresentadas na prestação de contas (R\$ 144.230,50) inferior aos valores de débitos constantes nos extratos bancários e incompatível com a relação de pagamentos informada, em confronto com a cláusula segunda, inciso II, letra I, do Anexo II da Portaria Funasa 674/2005;

c) cobranças indevidas de tarifas bancárias no valor de R\$ 33,00, em confronto com a cláusula décima primeira, letra d, subitem d.1, do Anexo II da Portaria Funasa 674/2005;

d) utilização da modalidade de pagamento “saque contra recibo” e outros tipos de transferência sem identificação do beneficiário dos pagamentos, em confronto com o art. 20 da IN/STN 01/97.

34. Qualificação do responsável: José Ribamar Rodrigues (CPF 015.205.713-72), ex-prefeito do município de Vitorino Freire/MA (gestão 2005-2008 e 2009/2012).

35. Dispositivos violados: parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/67; art. 20 da IN/STN 01/97; cláusulas segunda e décima primeira do Anexo II da Portaria Funasa 674/2005.

36. Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (Real)	DATA DA OCORRÊNCIA	DÉBITO/CREDITO
34.000,00	4/7/2008	Débito
51.000,00	7/6/2010	Débito
85.000,00	5/5/2011	Débito

Valor total do débito atualizado até 4/4/2018: R\$ 267.981,29

37. Cofre para recolhimento: Funasa.

38. Conduta: não apresentação de documentos que comprovem o nexo de causalidade entre aplicação dos recursos repassados o âmbito do Convênio 1.117/2005 e as despesas incorridas na execução do objeto acordado (melhorias sanitárias em 80 unidades habitacionais).

39. Nexo de causalidade: a não comprovação da boa aplicação dos recursos recebidos resulta em presunção de dano ao erário pelo valor total repassado de R\$ 170.000,00.

40. Culpabilidade: é possível afirmar que era exigível do responsável conduta diversa, pois deveria, na qualidade de signatário e gestor do Convênio 1.117/2005, providenciar a comprovação da regular aplicação dos recursos por ele recebidos e utilizados. Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável, posto que há elementos indicativos da potencial consciência da ilicitude praticada, porquanto o responsável foi notificado acerca da necessidade de providenciar a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos por ele recebidos.

CONCLUSÃO

41. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade individual do Sr. José Ribamar Rodrigues e apurar adequadamente o débito a ele atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação do responsável (item 22 a 40).

42. Cabe informar ao Sr. José Ribamar Rodrigues que a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que identifiquem e comprovem o beneficiário dos pagamentos efetuados, tais como cópia dos cheques e outros documentos emitidos para este fim.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar a citação do Sr. José Ribamar Rodrigues, CPF 015.205.713-72, na condição de prefeito do município de Fortuna/MA no período de 2005-2008 e 2009-2012, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir:

Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio 1.117/2005, em razão da não apresentação de documentos que comprovem o nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos e as despesas incorridas na execução do objeto acordado (melhorias sanitárias em 80 unidades habitacionais), consubstanciada nas seguintes constatações:

a.1) execução física de somente 50% do objeto pactuado, em face da não conclusão das obras de melhorias sanitárias em 40 unidades habitacionais do povoado de Jacaré, em confronto com a cláusula segunda, inciso II, letra b, do Anexo II da Portaria Funasa

674/2005;

a.2) valor total das notas fiscais apresentadas na prestação de contas (R\$ 144.230,50) inferior aos valores de débitos constantes nos extratos bancários e incompatível com a relação de pagamentos informada, em confronto com a cláusula segunda, inciso II, letra I, do Anexo II da Portaria Funasa 674/2005;

a.3) cobranças indevidas de tarifas bancárias no valor de R\$ 33,00, em confronto com a cláusula décima primeira, letra d, subitem d.1, do Anexo II da Portaria Funasa 674/2005;

a.4) utilização da modalidade de pagamento “saque contra recibo” e outros tipos de transferência sem identificação do beneficiário dos pagamentos, em confronto com o art. 20, da IN/STN 01/97;

Conduta: não apresentação de documentos que comprovem o nexo de causalidade entre aplicação dos recursos repassados o âmbito do Convênio 1.117/2005 e as despesas incorridas na execução do objeto acordado (melhorias sanitárias em 80 unidades habitacionais);

Dispositivos violados: parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/67; art. 20 da IN/STN 01/97; cláusulas segunda e décima primeira do Anexo II da Portaria Funasa 674/2005.

e/ou recolha aos cofres da Funasa, a quantia abaixo indicada, referente às irregularidades e à conduta de que trata o item 44, letra “a”, atualizada monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor;

Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (Real)	DATA DA OCORRÊNCIA	DÉBITO/CREDITO
34.000,00	4/7/2008	Débito
51.000,00	7/6/2010	Débito
85.000,00	5/5/2011	Débito

Valor total do débito atualizado até 4/4/2018: R\$ 267.981,29

b) informar o responsável de que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do §1º do art. 202 do RI/TCU.

Secex-SC, em 4 de abril de 2018.

(Assinado eletronicamente)
Ellen Mary Traebert Cavallini
AUFC – Mat. 5644-8