



TC 000.730/2016-5

Tipo: tomada de contas especial (recurso de reconsideração)

Unidade: Município de Vitorino Freire/MA

Recorrente: José Ribamar Rodrigues (CPF 015.205.713-72)

Advogado constituído nos autos: Francisco Edison Vasconcelos Junior OAB/MA 18.023, conforme procuração à peça 39.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de Contas Especial. Convênio. Melhorias Sanitárias. Execução parcial do objeto. Não comprovação da regular execução financeira. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Longo transcurso para instauração da TCE. Inocorrência da prescrição. Ausência de elementos modificativos da decisão. Não provimento. Ciência aos interessados.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por José Ribamar Rodrigues (peça 38), na qualidade de prefeito de Vitorino Freire/MA no período de 2005 a 2012, contra o Acórdão 3347/2019 – TCU – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues (peça 23), prolatado nos seguintes termos:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Redator, em:

9.1. considerar revel José Ribamar Rodrigues, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas de José Ribamar Rodrigues, com fundamento nos arts. 1º, I; 16, III, “b” e “c”; 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas à Fundação Nacional de Saúde, 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:

Data	Valor (R\$)
4/7/2008	34.000,00
7/6/2010	51.000,00
5/5/2011	85.000,00

9.3. aplicar a José Ribamar Rodrigues a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 278.000,00 (duzentos e setenta e oito mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;



- 9.4. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU;
- 9.5. encaminhar cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. Cuida-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor de 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), cujo objeto foi a execução de melhorias sanitárias em oitenta unidades habitacionais naquele município.
3. O ajuste vigeu de 16/12/2005 até 3/6/2011 e previu, inicialmente, R\$ 183.600,00 para a execução do objeto, sendo R\$ 13.600,00 à contrapartida do município, e, R\$ 170.000,00 repassados pela União (peça 1, p. 85). O valor da contrapartida foi, posteriormente, reduzido para R\$ 10.100,00 (peça 1, p. 209, 239 e 245), e os recursos federais foram integralmente repassados, em três parcelas, entre 4/7/2008 e 5/5/2011 (peça 4, p. 69).
4. No âmbito do TCU, além da execução parcial do objeto, verificou-se que os documentos apresentados na prestação de contas não permitiam estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos repassados e a parcela do objeto executado pelas razões a seguir:
- a) 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;
 - b) a nota fiscal 160 não foi encaminhada na prestação de contas do Convênio 1.117/2005, e a operação utilizada para o suposto pagamento dessa nota não identifica o credor dos recursos;
 - c) a nota fiscal 165 (peça 3, p. 399) foi paga por meio da operação bancária saque contra recibo, modalidade não permitida pela Instrução Normativa STN 1/97, art. 20, que rege o ajuste, e condenada pela jurisprudência majoritária desta Casa;
 - d) na operação “transferência de saldo” para o pagamento do valor de R\$ 29.514,00, não há como identificar o credor dos recursos;
 - e) não há informação, nos extratos bancários apresentados, sobre o pagamento do valor de R\$ 128,27, realizado em 19/11/2011;
 - f) a nota fiscal 300 (peça 3, p. 389) foi paga, em parte, com cheques, cujas cópias não constam dos autos, não havendo informação do destinatário destes recursos;
 - g) 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.
5. Devidamente citado (peça 18), o responsável deixou transcorrer o prazo para defesa *in albis*, tendo sido considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, o que resultou na prolação do acórdão nos termos acima transcritos.
6. Inconformado, o responsável interpôs recurso de reconsideração, objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Nos termos do despacho do Min. Rel. Vital do Rêgo, alinha-se ao exame preliminar que concluiu pela admissibilidade, eis que presentes os requisitos processuais aplicáveis à espécie recursal, bem como reconheceu a incidência do efeito suspensivo sobre os itens 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido (peças 40 a 43).

EXAME TÉCNICO

8. O recorrente alega a preliminar de prescrição para a instauração da TCE, haja vista que o convênio teria sido firmado em 2005 e as providências adotadas pela Funasa e pelo TCU em 2016 (peça 38, pp. 5-6).
9. Suscita o Enunciado da Súmula Vinculante 3 do Supremo Tribunal Federal, que dispõe que nos processos perante o TCU assegura-se a ampla defesa e o contraditório e requer a realização de vistoria *in loco* para sanear as dúvidas e contradições existentes na TCE, e para se constatar as melhorias sanitárias devidamente realizadas durante sua gestão (peça 38, pp. 6-7).
10. Quanto à execução do objeto, alega que a Funasa inicialmente concluiu pela realização de 90% do pactuado, tendo reduzido o percentual de cumprimento para 50%, sem esclarecimentos adicionais (peça 38, p. 7). Repisa a necessidade de se proceder à vistoria *in loco* para se averiguar a integralidade do objeto avençado e executado (peça 38, p. 8).
11. Colaciona doutrina de Jorge Ulisses Jacoby e precedentes judiciais a respeito da necessária observância ao contraditório e à ampla defesa, e requer novamente a realização da vistoria *in loco* (peça 38, pp. 8-11).
12. Argui pela execução do pactuado por força do convênio, situação configurada pela entrega de oitenta *kits* sanitários para habitações, colaciona doutrina e precedente do Superior Tribunal de Justiça a respeito do princípio da eficiência (peça 38, pp. 11-13).
13. Assevera que a utilização dos recursos atendeu a sua finalidade, encontrando respaldo nos princípios da eficiência e da supremacia do interesse público, o que justifica a reconsideração do acórdão recorrido e a aprovação das contas do convênio. Em seguida, menciona precedente do 2ª Tribunal Regional Federal em que houve o arquivamento do feito após o reconhecimento pelo TCU do alcance de 100% das metas do convênio (peça 38, pp. 13-15).
14. Ao final, alega ter se pautado pela boa-fé e sob os auspícios dos princípios administrativos que regem a gestão pública, destaca a ausência de apropriação indevida dos recursos, bem como a inexistência de dano ao erário ou de má-fé (peça 38, pp. 15-16).

Análise

15. Inicialmente, o recorrente alega prescrição em razão da demora na instauração da TCE. Como o recorrente não identifica o argumento nos dispositivos normativos que regulamentam a matéria, avalia-se as regras quanto à instauração e tramitação de TCE no âmbito do TCU, mormente o inciso II do art. 6º da IN TCU 71/2012; bem como a prescrição da pretensão punitiva e do ressarcimento ao erário.
16. **No tocante à Instrução Normativa do TCU**, segundo dispõe o inciso II do art. 6º da IN 71/2012, salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, quando transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.
17. No que se refere ao lapso temporal, a dispensa de instauração de TCE quando decorridos dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis não é regra absoluta, mas uma faculdade processual.
18. Trata-se, portanto, de uma possibilidade a ser considerada pelo Tribunal, em que se avalia a razoabilidade de se prosseguir a investigação do caso concreto, sopesando a disponibilidade da documentação necessária para tanto, dentre outros aspectos.
19. O mero transcurso do tempo não acarreta, em toda e qualquer situação, prejuízo à ampla defesa ou à constituição do contraditório, devendo a configuração de tal prejuízo ser analisada em cada caso concreto, sob pena de se violar a regra da imprescritibilidade das ações de cobrança de danos ao erário (Acórdão 3457/2017 – TCU – 2ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; Acórdão 8044/2016 – TCU – 2ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; Acórdão 1460/2016 – TCU – Plenário,



Rel. Min. Ana Arraes e o Acórdão 2630/2015 – TCU – 2ª Câmara Rel. Min. Augusto Nardes e Rev. Min. Augusto Sherman Cavalcanti).

20. No presente caso, 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 (3/8/2011), conforme cláusula terceira do termo de convênio (peça 1, p. 97).
21. 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).
22. No âmbito do Ministério da Saúde, o ex-Prefeito foi notificado da necessidade de prestar as contas em 1/9/2011 e solicitou a prorrogação do prazo em 26/9/2011 (peça 3, pp. 88 e 106). A data restou, então, prorrogada até 26/11/2011 (peça 3, p. 108). Assim, a citação procedida pelo Tribunal em 26/4/2018 (peças 17 e 18) totaliza aproximadamente seis anos e cinco meses, contados da data para a apresentação da prestação de contas (26/11/2011).
23. Portanto, não há que se cogitar o prazo previsto no inciso II do art. 6º da IN TCU 71/2012. A citação tempestiva acerca de irregularidades na gestão de convênios obriga os responsáveis a resguardar a documentação comprobatória das despesas do ajuste, além de garantir o contraditório e a ampla defesa do conveniente.
24. Outrossim, não há que se aventar cerceamento de defesa, pois no processo de controle externo a oportunidade de exercer o contraditório inaugura-se com a citação ou audiência válidas, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992.
25. Igualmente, não há que se falar em prejuízo à possibilidade de produzir provas pelo transcurso do tempo, pois o responsável tomou ciência da inexecução parcial do objeto no decorrer da vigência do ajuste, eis que, 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 (peça 3, p. 68).
26. Ademais, com o fim da vigência do ajuste, a Funasa/MA solicitou à prefeitura de Vitorino Freire/MA, em 1/9/2011, que encaminhasse a prestação de contas final do Convênio 1.117/2005 (peça 3, p. 88). Em 11/9/2013, dois anos após a prorrogação do prazo para apresentar os documentos, a prestação de contas foi encaminhada (peça 3, p. 147). Portanto, as irregularidades que sustentam a condenação do recorrente já eram de seu conhecimento desde 2010 – inexecução parcial do objeto e insuficiência de documentos comprobatórios na regular aplicação dos recursos.
27. Portanto, no presente caso, o recorrente não demonstra prejuízo ao exercício da ampla defesa em decorrência da instauração tardia da tomada de contas especial.
28. No tocante à **pretensão compensatória de recomposição ao erário**, as ações de ressarcimento são imprescritíveis nos termos do Enunciado TCU 282, bem como em razão de precedentes do Supremo Tribunal Federal (v.g. RE 608.831/SP-AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 26/6/10; RE 578.428/RS-AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 14/11/11; AI 712.435/SP-AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 12/4/12; e decisões monocráticas nos RE 632.512/MG, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 14/4/11; e AI nº 834.949/SP, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 9/11/11).
29. Em atenção ao disposto no item 9.1.6 do Acórdão 1441/2016 – TCU – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, veja-se que para a **pretensão punitiva do TCU**, adota-se o prazo geral decenal de prescrição previsto no art. 205 do Código Civil. No presente caso, a vigência do ajuste transcorreu no período de 16/12/2005 até 3/6/2011 (peça 1, p. 85 e peça 3, p. 60 e 66) e inicialmente previa a apresentação da prestação de contas até sessenta dias após o fim de sua vigência. No entanto, o Ministério da Saúde prorrogou o prazo para a prestação de contas para 26/11/2011. Assim, do prazo final para a prestação dos documentos e o ato ordenatório da citação (26/4/2018), decorreram-se seis anos e cinco meses. Portanto, conclui-se por não operados os efeitos da prescrição, motivo pelo qual

não há óbices à sanção da multa cominada ao recorrente e aos demais responsáveis arrolados nos autos.

30. Quanto à solicitação para a produção de provas/vistoria *in loco* por parte do TCU, cumpre ressaltar se tratar de atribuição ao responsável o dever de prestar contas da integralidade das verbas federais repassadas. Cabe ao gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação desses recursos, por meio de documentação consistente. Neste sentido, não compete a este Tribunal realizar diligências para obtenção de provas, conforme consignado nos precedentes: Acórdão 1457/2017 – TCU - 1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 8917/2012 – TCU – 2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro; e Acórdão 1795/2012 – TCU - Plenário, Rel. Min. Ana Arraes.

31. Tal posicionamento encontra fundamento na própria Constituição Federal, artigo 70, parágrafo único, que dispõe o dever de prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

32. O entendimento também se ampara no artigo 93 do Decreto-lei 200/1967, segundo o qual, quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes.

33. Ainda, fundamenta-se o exame no Acórdão 6553/2016-TCU – TCU – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 3587/2017 – TCU – 2ª Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz; e Acórdão 2610/2016 – TCU – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas.

34. Por oportuno, registra-se que o indeferimento do pedido de realização de vistoria *in loco* não fere os princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que fora oportunizado ao recorrente que produzisse/apresentasse os documentos necessários a demonstrar a correta aplicação dos recursos (Acórdão 1457/2017 – TCU - 1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 1118/2017 – TCU - 2ª Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes).

35. Nesse passo, as normas que regulam o processo de controle externo não concedem ao responsável a faculdade de solicitar produção de provas ao TCU, como a colheita de depoimentos ou realização de perícias e diligências. O Tribunal deve julgar com base nas provas documentais constantes dos autos, reunidas pelos órgãos de controle interno e pela unidade técnica, em confronto com aquelas produzidas e apresentadas pelo responsável em sua peça de defesa.

36. Demais disso, os relatórios de vistoria *in loco* dos órgãos repassadores contam com presunção de veracidade e legitimidade, a qual só pode ser descaracterizada mediante a apresentação de prova robusta em contrário. O recorrente cinge-se a asseverar suposta contradição nos percentuais de execução da obra constantes dos relatórios de vistoria, sem, contudo, demonstrar que os documentos seriam destoantes da realidade.

37. Ademais, não apresenta contraprovas para as irregularidades que fundamentaram a sua condenação. Nesse sentido, veja-se que além da execução parcial do objeto, constataram-se impeditivos ao nexo de causalidade entre os repasses de recursos e as despesas realizadas, quais sejam:

- a) 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;
- b) a nota fiscal 160 não foi encaminhada na prestação de contas do Convênio 1.117/2005, e a operação utilizada para o suposto pagamento dessa nota não identifica o credor dos recursos;
- c) a nota fiscal 165 (peça 3, p. 399) foi paga por meio da operação bancária saque contra recibo, modalidade não permitida pela Instrução Normativa STN 1/97, art. 20, que rege o ajuste, e condenada pela jurisprudência majoritária desta Casa;

- d) na operação “transferência de saldo” para o pagamento do valor de R\$ 29.514,00, não há como identificar o credor dos recursos;
- e) não há informação, nos extratos bancários apresentados, sobre o pagamento do valor de R\$ 128,27, realizado em 19/11/2011;
- f) a nota fiscal 300 (peça 3, p. 389) foi paga, em parte, com cheques, cujas cópias não constam dos autos, não havendo informação do destinatário destes recursos;
- g) 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.

38. Nesta fase recursal, ainda que se concluisse pela execução integral do objeto, hipótese que ora se aventa para simples raciocínio, a execução financeira do ajuste restaria maculada pelas inconsistências destacadas.

39. No que concerne à **responsabilidade do recorrente**, restam devidamente comprovadas as **condutas** impugnadas caracterizadas pela irregular execução física e financeira do ajuste; bem como o **liame** entre a conduta e o **resultado** – dano ao erário em razão da execução parcial do objeto e da impossibilidade de se demonstrar a correta aplicação dos recursos nas despesas para a consecução da obra.

40. No âmbito do TCU, caracteriza-se a boa-fé de responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito (Acórdão 7936/2018 – TCU – 2ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman), situação que não se amolda ao caso em apreço. Portanto, **não há como se acatar a alegada boa-fé**.

41. Quanto ao argumento de que não teria agido com **dolo**, a responsabilização nos processos de controle externo é de natureza subjetiva, prescinde do elemento volitivo intencional, bastando a caracterização da culpa em sentido estrito.

42. Na ausência de elementos de defesa capazes de modificar o acórdão recorrido, conclui-se pelo conhecimento ao recurso para que lhe seja denegado provimento.

43. A título de informação, tramitam nesta Casa o TC 023.760/2007-5 e o TC 025.688/2015-4, que tratam de tomadas de contas especiais em que o recorrente se encontra arrolado no polo passivo processual.

CONCLUSÃO

44. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por José Ribamar Rodrigues, na qualidade de prefeito de Vitorino Freire/MA no período de 2005 a 2012, contra o Acórdão 3347/2019 – TCU – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues.

45. As razões recursais cingiram-se a alegar prescrição, ofensa ao contraditório em razão da negativa de vistoria *in loco* pelo Tribunal, boa-fé e ausência de dolo.

46. Conforme examinado, em razão do prazo entre a data para a prestação de contas (3/8/2011) e a que fora promovida a citação pelo TCU (26/4/2018), não há que se cogitar prescrição da pretensão punitiva, nem tampouco se aplica o inciso II do art. 6º da IN TCU 71/2012. Não se opera os efeitos prescricionais sobre a pretensão ressarcitória para recompor o erário.

47. No tocante ao pedido de vistoria *in loco*, com base no parágrafo único do art. 70 da CF c/c o art. 93 do Decreto-lei 200/1967, compete ao gestor a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos que lhe foram confiados.

48. As normas que regulam o processo de controle externo não concedem ao responsável a faculdade de solicitar produção de provas ao TCU, que deve julgar com base nas provas documentais constantes dos autos, reunidas pelos órgãos de controle interno e pela unidade técnica, em confronto com aquelas produzidas e apresentadas pelo responsável em suas peças de defesa.



49. Não há nos autos elementos que caracterizem a boa-fé do recorrente; bem como para efeito de responsabilização, basta a caracterização da conduta culposa em sentido estrito. Encontram-se devidamente caracterizados o nexo de causalidade, a conduta (irregular execução físico e financeira do ajuste) e o resultado (dano ao erário).

50. O recorrente não apresenta contraprovas capazes de afastar a execução parcial do objeto e as irregularidades que macularam a gestão financeira do ajuste. Na ausência de elementos capazes de modificar o entendimento do Tribunal, o recurso deve ser conhecido para que lhe seja denegado provimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

51. Ante o exposto, com fulcro nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992, submete-se o exame do recurso de reconsideração interposto por José Ribamar Rodrigues contra o Acórdão 3347/2019 – TCU – 1ª Câmara, com a proposta de:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao recorrente, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão e demais interessados.

Serur, 3ª Diretoria, em 13/1/2020.

(assinado eletronicamente)

Sieglinda Cláudia Guerino Loureiro
AUFC 4578-0