

Processo TC-005.618/2014-2 (com 13 peças)  
Tomada de Contas Especial

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora,

O Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposição da Secretaria de Controle Externo no estado do Maranhão – Secex/MA, no sentido de o Tribunal (peças 11/3):

a) rejeitar as alegações de defesa da sr.<sup>a</sup> Ana Maria Nunes Correia de Castro (CPF 137.178.803-06), ex-Prefeita Municipal de São Mateus do Maranhão/MA;

b) com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da sr.<sup>a</sup> Ana Maria Nunes Correia de Castro, CPF 137.178.803-06, ex-Prefeita Municipal de São Mateus do Maranhão/MA, e condená-la em débito ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

b.1) Quantificação do Débito:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
100.000,00	12.1.2001

c) autorizar, desde logo, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos dos artigos 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

## II

Nos termos do Relatório de TCE 30/2011 (peça 1, pp. 357/63) e do Relatório/Certificado de Auditoria SFC/CGU/PR 1.507/2013 (peça 1, pp. 370/5), trata-se de processo instaurado em virtude da não aprovação da prestação de contas dos recursos atinentes ao Convênio 472/2000 (Siafi 402366), celebrado entre a União, por intermédio do Ministério da Integração Nacional, e o Município de São Mateus do Maranhão/MA, em 27.11.2000, no valor total de R\$ 110.000,00 (concedente: R\$ 100.000,00, contrapartida: R\$ 10.000,00), com vistas à construção de sistema simplificado de abastecimento de água nos povoados Juçareira e Brutus (poço profundo, reservatório elevado, chafariz e lavanderia), nos termos do plano de trabalho aprovado (peça 1, pp. 8/12, 113/33 e 347).

A vigência do ajuste estendeu-se no período de 12.1.2001 a 11.7.2001, já incluído o prazo para prestação de contas (peça 1, pp. 117/9).

Os recursos federais foram transferidos mediante parcela única (2001OB000005, de 8.1.2001, R\$ 100.000,00) e creditados na conta específica no dia 12.1.2001 (peça 1, pp. 137 e 177).

A sr.<sup>a</sup> Ana Maria Nunes Correia de Castro, Prefeita na gestão 2001/2004 (peça 1, p. 368), apresentou a prestação de contas no mês de setembro/2001 (peça 1, pp. 159/203).

Houve duas vistorias *in loco*.

A primeira, em 31.10.2001, por intermédio da Caixa Econômica Federal, cujo Relatório de Avaliação Final – RAF registrou o seguinte, em síntese (peça 1, pp. 207/19):

a) as obras foram construídas nas localidades previstas, porém, em completo desacordo com o projeto e com as especificações aprovados. Em razão disso, não foi possível aferir o percentual executado das obras (item 4 do RAF, peça 1, p. 209);

b) no povoado Juçareira, o sistema estava em funcionamento, abastecendo a comunidade;

c) no povoado Brutus, apesar de o sistema já estar funcionando, a comunidade não estava satisfeita e não o considerava concluído, haja vista que (item 6 do RAF, peça 1, p. 211):

c.1) dos 110m do poço perfurado, somente foram revestidos 96m;

c.2) a água continha lama;

c.3) faltava limpeza;

d) o percentual considerado como executado foi de 0%, pois as obras não alcançaram o benefício social esperado (item 7, peça 1, p. 211).

A segunda fiscalização, em 3.11.2010, por intermédio de engenheiro do quadro da Secretaria Nacional de Defesa Civil – Sedec/MI, consoante Relatório de Inspeção 59/2010-EES, de 20.12.2010, informou o que segue (peça 1, pp. 327/37, grifos no original):

“Com base na inspeção realizada, constataram-se os aspectos a seguir:

- A inspeção *in loco* deteve-se exclusivamente na execução física do objeto pactuado, sem prejuízo das demais análises financeira, contábil e jurídica;

- Na inspeção *in loco*, verificou-se a execução do sistema simplificado de abastecimento de água nas localidades previstas, quanto às condições gerais de seus materiais e equipamentos, bem como a funcionalidade da obra, tendo como base as planilhas orçamentárias apresentadas (fls. 05 a 08);

- Foi constatado que o sistema implantado no Povoado Juçareira encontra-se em péssimas condições de conservação e não atingiu a funcionalidade pretendida. A cerca está destruída, a lavanderia não foi executada conforme os projetos e não possui nenhuma torneira, os banheiros estão desativados e imundos, foram aplicados materiais e equipamentos divergentes das planilhas orçamentárias, tais como a caixa d’água de 5.000L, que era para ser de 10.000L; o compressor/motor elétrico de 20PCM, sendo previsto de 40PCM; o tubo de PVC branco de 4", em vez de tubo geomecânico de 6"; e ausência dos tanques de lavar roupa;

- O sistema implantado no povoado Brutus também apresenta um estado de conservação ruim e o projeto também não foi obedecido. O sistema atende de maneira precária àquela comunidade, não atingindo o benefício social esperado. Materiais e equipamentos também foram usados em desacordo com o previsto no orçamento.

(...)

A prefeitura realizou adequação de metas sem autorização do concedente. Ao firmar o convênio, o conveniente deveria cumprir rigorosamente as cláusulas pactuadas e seguir fielmente a Instrução Normativa 1/1997, que disciplina a celebração de convênios, da qual, *in verbis*, citamos os artigos 15 e 22:

(...)

Com base, portanto, nas observações do presente Relatório Final de Inspeção, que é conclusivo, e de acordo com o art. 23 da IN/STN 1, de 15 de janeiro de 1997, esta área técnica entende que a obra prevista foi executada em total desacordo com o plano de trabalho apresentado (fls. 02 a 04) e não atingiu o benefício social esperado. Sugere-se, então, a **não aprovação** do Convênio 472/2000-MI.

Em consequência, o Município de São Mateus do Maranhão/MA deverá devolver aos cofres públicos **100%** do valor conveniado, ou seja, **R\$ 110.000,00** (cento e dez mil reais), corrigidos de acordo com a legislação.”

No período entre essas duas fiscalizações, o sr. Francisco Rovélio Nunes Pessoa, prefeito antecessor (gestão 1997-2000, peça 1, p. 69), signatário do ajuste ora em exame (peça 1, p. 131), fez, em março/2004, o seguinte relato (peça 1, p. 239):

“Existe, em cada um dos povoados, um poço perfurado em caráter emergencial, feito pela nossa administração, pago com recursos do próprio município, com menos de 100 metros de profundidade, feitos pelo sr. José de Ribamar Gomes Lima, conhecido popularmente por Ribinha, residente na Av. Rodoviária, 1.505 - Centro - São Mateus do Maranhão - MA, mais precisamente nos fundos desta residência, bem antes da celebração do convênio em apreço.

Após ter conhecimento do ofício assinado por V. S.<sup>a</sup> [Ofício 303/2004 CGCONV/DGI/SE/MI: notificação à peça 1, p. 231], constatei que, nos referidos povoados, não foram perfurados novos poços, apenas foram construídas simples lavanderias, aproveitando os poços já perfurados, não se preocupando a atual administração em ampliar e melhorar o sistema precariamente existente.”

No âmbito desta Corte, em julho/2015, a sr.<sup>a</sup> Ana Maria Nunes Correia de Castro, ex-Prefeita (gestão 2001-2004, peça 1, p. 368), foi citada pela importância total transferida (R\$ 100.000,00), nos termos a seguir (peças 7/8):

**“Ato impugnado:** A Prefeitura Municipal de São Mateus do Maranhão/MA deixou de executar, nos termos pactuados, o objeto do Convênio 472/2000 (Siafi 402366), celebrado em 27.11.2000 com o Ministério da Integração Nacional, tendo por objeto a construção de dois sistemas simplificados de abastecimento de água nos povoados Juçareira e Brutus, no referido município, deixando de gerar o benefício social esperado das referidas obras, bem como apresentou prestação de contas [peça 1, pp. 159/203] contendo as seguintes irregularidades:

a) as notas fiscais 034 e 035, emitidas pela empresa apontada como responsável pela execução das obras, estão sem a devida identificação com o número do convênio, sem data de emissão e sem o ateste da execução dos serviços [peça 1, pp. 191/3], em desacordo com os arts. 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964 e 30, *caput*, da Instrução Normativa-STN 1/1997;

b) os recursos referentes aos pagamentos declarados à executora das obras foram retirados da conta corrente específica do convênio por meio de aviso de débito e de transferência bancária [peça 1, pp. 169 e 177/9], em desacordo com o art. 20, *caput*, da Instrução Normativa-STN 1/1997.

**Dispositivos violados:** arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964; 93 do Decreto-lei 200/1967; 66 do Decreto 93.872/1986 e 20, *caput*, 28 e 30, *caput*, da Instrução Normativa-STN 1/1997.

3. A rejeição das alegações de defesa poderá ensejar, além do julgamento pela irregularidade das contas do responsável, a condenação ao pagamento do débito, o qual será atualizado monetariamente, desde a respectiva data de ocorrência, acrescido dos juros de mora devidos, até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente ressarcida, nos termos da legislação vigente, bem como a imputação de multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. O valor total da dívida atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora até 6.7.2015 corresponde a R\$ 591.650,61.  
(...)

5. Para subsidiar a resposta, segue anexa cópia da seguinte peça: **4 – Instrução.**”

A responsável aduziu alegações de defesa (peça 10).

O dano ao erário, de fato, não foi descaracterizado.

Como bem ponderou a unidade técnica (peça 11):

a) a conclusão do relatório de inspeção elaborado em 20.12.2010 por engenheiro da Sedec/MI converge, em sua essência (peça 1, p. 337), à mesma conclusão apontada no RAF da Caixa de 31.10.2001, qual seja, a obra foi executada em total desacordo com o plano de trabalho apresentado e não atingiu a funcionalidade e o benefício social pretendidos (item 4 do RAF, peça 1, p. 209);

b) há evidências do incêndio criminoso, em 2008, no qual teriam sido destruídos vários documentos que compunham o acervo do município, incluídas as duplicatas das prestações de contas de convênios, o que tornaria impossível nova apresentação da documentação em sede da presente TCE (peça 10, pp. 30/62). Nada obstante, esse evento não tem o condão de elidir as irregularidades imputadas à defendente, pois esta teve oportunidade anterior e tempestiva de colacionar os elementos de prova pertinentes e apresentar sua defesa (desde 26.2.2004, peça 1, pp. 223 e 229), antes da ocorrência do sinistro, mas não o fez. Ademais, desde a notificação mencionada, cobrando a apresentação de defesa sobre os apontamentos da Caixa, a responsável já sabia da sua situação em relação ao presente convênio e também acerca da necessidade de prestar contas dos recursos que lhe foram confiados. Não poderia ela, nesta oportunidade, beneficiar-se de sua própria atuação omissiva e negligente;

c) a obra foi executada em total desacordo com o plano de trabalho apresentado e não atingiu a funcionalidade e o benefício social pretendidos (peça 1, pp. 209/11 e 337). Essa foi a razão da impugnação total das despesas e instauração da presente TCE (peça 1, pp. 343/5), e não a mera insatisfação da comunidade no povoado Brutus, como sugere a defendente;

d) quanto à alegação de que o primeiro relatório realizado em 31.10.2001 por técnicos da Caixa, por não conter a quantificação dos serviços realizados, foi declarado insubsistente pelo ministério, determinando-se a realização de outra inspeção, destaque-se que a não quantificação dos serviços realizados, apontados no 1º Relatório de Inspeção realizado em 31.10.2001, deveu-se ao fato de as obras terem sido executadas em total desacordo com o plano de trabalho apresentado (item 4 do RAF à peça 1, p. 209). Frise-se que exatamente a mesma constatação se repetiu na conclusão do relatório da segunda inspeção, realizada por técnicos do ministério em 20.12.2010 (item 5 do Relatório de Inspeção 59/2010 à peça 1, p. 337), e em nenhum momento declarou que o 1º Relatório de Inspeção seria insubsistente ou que conteria falhas, por outro lado, ratificou que os poços não teriam trazido benefício social à comunidade;

e) sobre a alegação de contradições e incompatibilidades no segundo Relatório de Inspeção (peça 1, p. 327/37), não há em tal relatório a afirmação de que *“muito embora os sistemas tenham sido construídos e estejam em pleno funcionamento nas comunidades Juçareira e Brutus, devem ser consideradas como se inexistentes não fossem (...)”*, como declara a defendente à peça 10, p. 20;

f) não se pode olvidar que, desde outubro de 2001 (período em que ocorreu a primeira inspeção ora tratada – peça 1, pp. 207/11), ainda durante o mandato da ex-alcaide, que se encerrou em 31.12.2004 (peça 1, pp. 343 e 357), e imediatamente após o término da vigência do convênio (11.7.2001, peça 1, p. 117), foi detectado que a água do poço Brutus já continha lama, tornando-a imprópria para consumo humano (item 6 do RAF à peça 1, p. 211). Em relação à Juçareira, ainda que tenha havido execução parcial das obras pactuadas, não houve a quantificação dos serviços realizados, uma vez que fora realizado sem observar o plano de trabalho, consoante item 4 do RAF à peça 1, p. 209, e item 5 do Relatório de Inspeção 59/2010 à peça 1, p. 337, o que impede um possível aproveitamento financeiro da parte executada para fins de quantificação do débito à responsável;

g) considerando, ainda, que o concedente tem melhores condições de avaliar o grau de aproveitamento dos serviços realizados, ante a *expertise* em face do projeto executado, e uma vez que efetivou vistorias tanto por intermédio de engenheiro da Caixa, quanto com engenheiro do próprio ministério, mas mesmo assim não logrou apurar potencial aproveitamento do que fora executado, reputamos não caiba, nesta seara, propor encaminhamento em sentido diverso;

h) de todo modo, por força do que dispõem os artigos 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-Lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986, tal comprovação compete exclusivamente ao gestor dos recursos (MS/STF 20.335/DF e Acórdãos TCU 4.869/2010-1ª Câmara, 2.665/2009-Plenário, 5.798/2009-1ª Câmara, 5.858/2009-2ª Câmara, 903/2007-1ª Câmara e 1.656/2006-Plenário);

i) nesse sentido, o gestor deveria fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com as normas vigentes e a reiterada jurisprudência do TCU;

j) assim, a responsabilização do gestor pela inexecução deve abranger o valor integral dos recursos federais transferidos ao município, considerando que a parte realizada das obras não alcançou a funcionalidade pretendida e não trouxe o benefício pactuado para as comunidades envolvidas, portanto, não alcançando o benefício social esperado desde essa época (item 7 do RAF à peça 1, p. 211);

k) pesa contra a defendente o teor do Ofício 1/2004 (peça 1, p. 239), em resposta ao Ofício 303/2004 CGCONV/DGI/SE/MI, de 13.2.2004, remetido ao ex-Prefeito Francisco Rovélio Nunes Pessoa (peça 1, pp. 231 e 237). O sr. Francisco Rovélio afirma que, em cada um dos povoados mencionados no convênio, havia um poço perfurado em caráter emergencial durante sua administração, com menos de cem metros de profundidade, custeado com recursos próprios, e que, após ser notificado pelo ministério, verificou que nas referidas localidades não haviam sido perfurados novos poços, mas apenas construídas simples lavanderias, com o aproveitamento dos poços já existentes (peça 1, p. 239);

l) ainda que tenha havido execução parcial das obras pactuadas, a responsabilização do gestor pela inexecução deve abranger o valor integral dos recursos federais transferidos ao município, considerando que a parte realizada das obras não alcançou a funcionalidade pretendida e não trouxe benefício para as comunidades envolvidas, conforme atestam os itens 4, 6 e 7 do Relatório da Caixa à peça 1, pp. 209 e 211, bem como os resultados da inspeção da Sedec/MI à peça 1, p. 337;

m) no âmbito do TC-037.142/2011-9, Acórdão 2.661/2015 – 2ª Câmara, tratou-se de situação distinta da ora examinada. Naquela deliberação, houve rescisão unilateral e abandono da obra pela contratada, culminando com sua culpa exclusiva pelo não aproveitamento dos serviços realizados em razão do abandono, não cabendo responsabilizar o gestor municipal quando restou comprovado que não concorreu para o dano, especialmente se adotou todas as providências necessárias para evitá-lo;

n) na TCE ora em análise, não há, nos autos, cópia do contrato firmado entre o município e a empresa J. C. O. de Carvalho (Piqui Construções Indústria e Comércio), contratada para realizar as obras (foram localizadas somente as notas fiscais 34, 35 e 40, peça 1, pp. 191/5), para que se pudesse confrontar os serviços efetivamente executados com a descrição dos serviços contratados e os exatos termos em que a empresa se obrigou perante o município. Por não ter sido suficientemente demonstrado que a empresa J. C. O. de Carvalho recebeu recursos federais sem a devida contraprestação de pelo menos parte dos serviços contratados, entendeu-se que ela não deveria integrar o polo passivo deste processo, restando a responsabilidade exclusiva à ex-gestora;

o) a sr.<sup>a</sup> Ana Maria Nunes Correia de Castro não logrou afastar todas as irregularidades a ela imputadas, inexistindo, nos autos, elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do artigo 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito.

Na visão do Ministério Público de Contas, embora a fiscalização de 31.10.2001 tenha identificado a execução e o funcionamento, ainda que precário, de parte dos sistemas simplificados de abastecimento de água (peça 1, pp. 207/19), a condenação deve realmente alcançar a totalidade dos recursos transferidos (R\$ 100.000,00).

Isso porque, segundo consta, as obras foram construídas em completo desacordo com o projeto e com as especificações aprovadas, impossibilitando a aferição do percentual executado (item 4 do RAF, peça 1, p. 209), daí a citação ter questionado o fato de o município ter deixado “*de executar, nos termos pactuados, o objeto do convênio*” (peça 7).

Os termos do ajuste firmado entre o ministério e a municipalidade eram mais do que claros no tocante à imprescindibilidade de executar o objeto tal qual pactuado, sob pena de glosa dos recursos (peça 1, pp. 113/31):

“CLÁUSULA PRIMEIRA – Do Objeto

Constitui objeto do presente Convênio a construção de sistema simplificado de abastecimento de água, de acordo com o Plano de Trabalho devidamente aprovado e

rubricado, que passa a fazer parte integrante deste Termo de Convênio, independentemente de transcrição.

(...)

#### CLÁUSULA SEGUNDA - Das Obrigações

(...)

##### 2. São obrigações do CONVENENTE:

a) executar o objeto pactuado na CLÁUSULA PRIMEIRA, de acordo com o Plano de Trabalho;

b) aplicar os recursos financeiros de que trata este Convênio, na conformidade do Plano de Trabalho e, exclusivamente, no cumprimento do seu objeto;

(...)

#### CLÁUSULA DÉCIMA-SEGUNDA - Da Denúncia e da Rescisão

Este Convênio poderá ser denunciado, por escrito, a qualquer tempo, e rescindido de pleno direito, independentemente de interpelação judicial ou extrajudicial, por descumprimento das normas estabelecidas na legislação vigente, por inadimplemento de quaisquer de suas cláusulas ou condições, ou pela superveniência de norma legal ou de fato que o torne material ou formalmente inexecutável, sem quaisquer ônus advindos dessa medida, imputando-se às partes as responsabilidades das obrigações decorrentes do prazo em que tenha vigido e creditando-se-lhes os benefícios adquiridos no mesmo período.

##### SUBCLÁUSULA ÚNICA

Constitui motivo para rescisão deste Convênio, independentemente do instrumento de sua formalização, o inadimplemento de quaisquer das cláusulas pactuadas, particularmente quando constatadas as seguintes situações:

a) utilização dos recursos em desacordo com o Plano de Trabalho;

(...)"

A alteração da programação da execução somente poderia ter sido levada a termo, mediante proposta do convenente, com base em autorização excepcional e expressa do ministério, *"fundamentada em razões concretas que a justifiquem, formulada, no mínimo, 20 (vinte) dias antes do término de sua vigência"* (Cláusula Segunda, item 1, alínea "b", peça 1, p. 115).

A responsável, portanto, ao executar o objeto de forma diferente da pactuada, assumiu, por sua conta, os riscos de eventos danosos. Deve, pois, responder pela recomposição dos cofres públicos.

Nesse sentido, veja-se a lição de Sérgio Ferraz e Lúcia Figueiredo (TC-010.837/2000-8):

*"Quem gastar em desacordo com a Lei, há de fazê-lo por sua conta, risco e perigo. Pois, impugnada a despesa, a quantia gasta irregularmente terá de retornar ao erário público. Não caberá a invocação, assaz de vezes realizada, de enriquecimento da Administração."*

As modificações na execução do objeto colocam em dúvida até mesmo se o objeto fiscalizado foi edificado com recursos do convênio ou se foi, apenas, "maquiado" um objeto preexistente, como, aliás, afirmou, em março/2004, o sr. Francisco Rovélio Nunes Pessoa, prefeito antecessor, ao declarar que, em sua gestão (1997-2000), construíra, *"em cada um dos povoados, um poço perfurado em caráter emergencial, feito pela nossa administração, pago com recursos do próprio município, com menos de 100 metros de profundidade"* (peça 1, p. 239).

Ainda segundo o ex-Prefeito Rovélio, *"nos referidos povoados, não foram perfurados novos poços, apenas foram construídas simples lavanderias, aproveitando os poços já perfurados, não se preocupando a atual administração em ampliar e melhorar o sistema precariamente existente"* (peça 1, p. 239).

Em contraposição aos achados das vistorias *in loco*, o Termo de Aceitação Definitiva da Obra, subscrito pela sr.<sup>a</sup> Ana Maria em 29.8.2001, assim declarou (peça 1, p. 161):

“Tendo em vista o que determina a alínea ‘i’ da Cláusula 10ª do Convênio 472/2000, celebrado com a União, por intermédio do Ministério da Integração Nacional, a Prefeitura Municipal de São Mateus declara aceitar em caráter definitivo a obra executada, referente a Sistema Simplificado de Abastecimento de Água, estando tudo dentro das especificações exigidas e de acordo com o Plano de Trabalho, previamente aprovado pela Secretaria de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional.”

Nesse cenário, à falta de maiores elementos de prova acerca da correta execução do objeto e com base no ônus da prova invertido, por se tratar da gestão de recursos públicos, fica comprometida a possibilidade de aceitar o argumento de que eventuais benefícios gerados pelo funcionamento, ainda que precário, dos sistemas em 2001 tenha advindo da aplicação dos recursos ora em análise.

Prosseguindo no exame do feito, merece destaque, na presente análise, o seguinte excerto da instrução da unidade técnica (peça 11):

“30.1 **Argumentos** (peça 10, p. 22): aduz que a ausência do número do convênio nas notas fiscais 034 e 035, emitidas pela empresa responsável pela execução das obras, não descaracteriza a vinculação das mesmas com o referido convênio nem tem o condão de retirar-lhe a validade contábil e jurídica para efeito de prestação de contas, traduzindo mero erro formal sanável que não leva à rejeição das contas.

30.1.1. Alega que não se pode considerar como irregular o fato de os pagamentos feitos à empresa executora terem sido utilizados o aviso de débito e transferência bancária e não por meio de cheques nominais, pois esses pagamentos estão devidamente vinculados aos recursos repassados e creditados em conta corrente específica e jamais poderiam servir de motivação para afastar a boa e regular aplicação dos recursos (peça 10, p. 22).

30.2. **Análise** (item ‘30.1’ e seus subitens): os argumentos da responsável são frágeis, mas podem ser aceitos como erro formal, pois o art. 20 da IN-STN 1/97 (texto original até 2004, quando vigorava o Convênio 472/2000 - de 12.1.2001 a 11.7.2001, incluindo o prazo de prestação de contas, conforme cláusula terceira do termo de convênio à peça 1, p. 117) é taxativo quanto à forma de movimentação dos recursos, não sendo permitido, à época, aviso de débito ou transferência bancária para movimentar os recursos do referido convênio, contrariando expressamente aquele comando normativo. *In verbis*:

Art. 20. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica, somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho, **mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária**, ou para aplicação no mercado financeiro. (art. 20, IN-STN 1/97) (**grifei**).

30.2.1. Além disso, as notas fiscais 034 e 035, emitidas pela empresa apontada como responsável pela execução das obras, estão sem a devida identificação com o número do convênio, sem data de emissão e sem o ateste da execução dos serviços, contrariando os arts. 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964 e 30, *caput*, da Instrução Normativa-STN 1/97 (peça 1, p. 191-193). Reforça-se que tais irregularidades foram expressamente abordadas no Ofício Citatório 2333/2015–TCU/SECEX-MA, de 6.7.2015, localizado à peça 7.

30.2.2. Apesar das observações acima, considerar-se-á como falha formal, ainda que não [tenha] sido estabelecido claramente onexo causal entre a despesa realizada e o recurso transferido do convênio.”

Nesse particular, o Ministério Público de Contas dissente, em parte, do entendimento de se tratar de falhas de caráter formal.

O aviso de débito e a transferência bancária poderiam ser admitidos como regulares, se cabalmente comprovada a efetiva destinação dos recursos financeiros em favor da empresa individual J.

C. O. de Carvalho (Piqui Construções Indústria e Comércio, CNPJ 01.303.242/0001-17, sr.<sup>a</sup> Josana Cássia Oliveira de Carvalho), indicada na relação de pagamentos (peça 1, p. 169), o que não se verifica no caso concreto.

A ausência de data e de atesto nas Notas Fiscais 034 e 035 (peça 1, pp. 191/3) também é irregularidade que compromete a aceitação da defesa.

Nesse cenário, o conjunto das ocorrências, como a própria unidade técnica reconhece, coloca sob suspeita a real existência de nexos de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas realizadas.

A esse respeito, conforme relatado anteriormente, não consta dos autos cópia do contrato firmado pela municipalidade com a firma J. C. O. de Carvalho, a qual, embora emitente das notas fiscais acostadas à prestação de contas (peça 1, pp. 169 e 191/5), não subscreveu o Termo de Aceitação Definitiva da Obra nem neste é mencionada (peça 1, p. 161).

O nexo causal, portanto, não restou efetivamente provado, mesmo porque a execução do objeto pode ter sido levada a efeito à conta de recursos de outra fonte (estadual ou municipal, por exemplo).

Sobre a prescrição da pretensão punitiva (aplicação da multa de que trata o artigo 57 da Lei 8.443/1992), veja-se o encaminhamento proposto pela Secex/MA (peça 11):

‘29.2. Análise (item ‘29.1’ e subitens): os argumentos do responsável podem ser parcialmente aceitos no tocante à possibilidade de aplicação de multa. Quanto à prescrição da pretensão punitiva por este Tribunal, far-se-á análise a seguir.

29.2.1. Como se sabe, o Acórdão 2.709/2008, do Plenário deste Tribunal, fixou o entendimento de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN TCU 56/2007.

29.2.2. A IN 56/2007 foi revogada integralmente pela IN/TCU 71/2012, que, no entanto manteve o dispositivo que autorizava a dispensa de instauração de TCE quando houvesse transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável da ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.

29.2.3. No presente caso, a primeira notificação deste responsável pela autoridade administrativa competente ocorreu em 26.2.2004 (peça 1, p. 229), ou seja, menos de 10 anos entre esta e a data provável da ocorrência do dano (os recursos federais foram integralmente repassados mediante a ordem bancária 2001OB000005, de 8.1.2001 (peça 1, p. 137), creditada em 12.1.2001 na conta corrente específica do ajuste, de número 6.419-X, mantida na agência 2651 do Banco do Brasil (peça 1, p. 177).

29.2.4. Vale lembrar que, em 13.2.2004, o MI encaminhou o Ofício 302/2004 CGCONV/DGI/SE/MI (peça 1, p. 223), solicitando à então prefeita a apresentação de justificativas quanto aos fatos apontados no RAF da Caixa, entre os quais a não execução, nos termos pactuados, do objeto do Convênio 472/2000 (v. itens 9-10 acima), ou o recolhimento do valor glosado. A comunicação foi entregue à destinatária em 26.2.2004, conforme atesta o AR juntado à peça 1, p. 229, mas a responsável não ofereceu resposta. Portanto, instauração de TCE procedida corretamente. Mantida, assim, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário.

29.2.5. A prescritibilidade da multa aplicável em processos de controle externo está sendo examinada neste Tribunal no âmbito do TC 007.822/2005-4, ainda sem deliberação a respeito, no qual se debatem três teses: da imprescritibilidade, até que sobrevenha lei específica que discipline a matéria; da prescrição quinquenal, com base na analogia com diversas normas do Direito Público, como o art. 1º do Decreto 20.910/1932, art. 174 do Código Tributário Nacional, art. 1º da Lei 6.830/1980, art. 142, inciso I, da Lei do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais, art. 23, inciso I, da Lei 8.429/1992, art. 1º da Lei 9.873/1999; e da prescrição decenal (ou vintenária, conforme o Código em vigor à

época do fato ilícito), fundada nas regras gerais estabelecidas no Código Civil, aplicadas por analogia com base no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

29.2.6. Tendo em vista que ainda não há decisão final sobre o processo acima, analisa-se o caso destes autos à luz da jurisprudência até o momento predominante no Tribunal, que preconiza o uso das regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, após dez ou vinte anos, conforme o Código vigente, da ocorrência do fato ilícito gerador da penalidade (Acórdãos 3.261/2014-Plenário, 3.260/2014-Plenário, 3.088/2014-Plenário, 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 1.463/2013-Plenário, 689/2015-1ª Câmara, 5.686/2013-1ª Câmara, 4842/2013-1ª Câmara, 7.795/2014-2ª Câmara).

29.2.7. No que se refere à interrupção do prazo prescricional, verifica-se, em deliberações recentes deste Tribunal, predominância da tese que considera a citação (ou a audiência) válida como causa interruptiva (Acórdãos 344/2015-Plenário, 3.261/2014-Plenário, 3.260/2014-Plenário, 3.204/2014-Plenário, 3.088/2014-Plenário, 3.015/2014-Plenário, 585/2012-Plenário, 1.148/2015-1ª Câmara, 6.002/2014-1ª Câmara, 5.670/2014-1ª Câmara e 5.108/2014-1ª Câmara), havendo, todavia, julgados que entendem ser a notificação feita na fase interna capaz de interromper a prescrição (Acórdãos 294/2015-Plenário e 1.648/2014-2ª Câmara).

(...)

29.2.9. Assim, visto que a data do fato gerador (12.1.2001, na medida em que nesta data foi creditado o valor total na conta corrente específica do ajuste, de número 6.419-X, mantida na agência 2651 do Banco do Brasil (peça 1, p. 177) ocorreu antes da data de entrada em vigor do novo Código Civil (11.1.2003), e haviam, até essa data, transcorrido menos de dez anos, a data de referência para contagem do prazo decenal passa a ser 11.1.2003. A citação válida da responsável só ocorreu em julho de 2015 (peça 8), já decorrido prazo superior a dez anos. Portanto, verifica-se que ocorreu, no presente caso, a prescrição da pretensão punitiva, não sendo mais possível a imposição de multa ao responsável por este Tribunal.

(...)

32. Nada obstante, deixa-se de propor a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, por haver se consumado a prescrição da pretensão punitiva, consoante a jurisprudência dominante neste Tribunal, fixada, entre outros, nos Acórdãos 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 5.686/2013-1ª Câmara, 4.842/2013-1ª Câmara e 1.463/2013-Plenário, que adota a prescrição decenal estabelecida pelo novo Código Civil. Como, no presente caso, o fato gerador (12.1.2001) ocorreu antes da data de entrada em vigor do novo Código Civil (11.1.2003), e havia, até essa data, transcorrido menos de dez anos, a data de referência para contagem do prazo decenal passa a ser 11.1.2003. A citação válida da responsável só ocorreu em julho de 2015 (peça 8), já decorrido prazo superior a dez anos. Portanto, verifica-se que ocorreu, no presente caso, a prescrição da pretensão punitiva, não sendo mais possível a imposição de multa ao responsável por este Tribunal.”

De fato, a aplicação de multa não é devida.

Na recentíssima sessão de 8.6.2016, o Plenário desta Casa, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, decidiu, por meio do Acórdão 1.441/2016 – Plenário (TC-030.926/2015-7):

“9.1. deixar assente que:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

- 9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;
- 9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;
- 9.1.5. haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno;
- 9.1.6. a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;
- 9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal;
- 9.2. determinar à Secretaria-Geral Adjunta de Tecnologia da Informação que adote as providências necessárias para que seja desenvolvida, no sistema e-TCU, funcionalidade para o controle da interrupção e suspensões de prazo prescricional de que trata este acórdão;
- 9.3. encaminhar cópia do acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, à Comissão de Jurisprudência, nos termos do art. 91, § 3º, do Regimento Interno;
- 9.4. remeter os autos do TC 007.822/2005-4 ao Gabinete do Ministro Benjamin Zymler, nos termos do art. 91, § 2º, do Regimento Interno.”

No presente caso, como a execução do ajuste ocorreu no exercício de 2001 (peça 1, p. 169) e a responsável somente foi citada no ano de 2015 (peças 7/8), o Ministério Público de Contas acompanha a proposta da unidade técnica de não aplicar à sr.<sup>a</sup> Ana Maria Nunes Correia de Castro multa proporcional ao valor do dano (artigo 57 da Lei 8.443/1992).

### **III**

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposição da Secex/MA (peças 11/3), no sentido da condenação da sr.<sup>a</sup> Ana Maria Nunes Correia de Castro, ex-Prefeita Municipal de São Mateus do Maranhão/MA, pelo valor integral repassado à conta do Convênio 472/2000 (R\$ 100.000,00, data de origem: 12.1.2001).

Brasília, em 21 de junho de 2016.

**Júlio Marcelo de Oliveira**  
Procurador