

Processo TC-021.256/2013-6 (com 30 peças)
Tomada de Contas Especial
Recurso de Reconsideração

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo sr. Francisco Leite Guimarães Nunes, ex-prefeito de Icó/CE (peça 21), em face do Acórdão 7.780/2015 - TCU - 2ª Câmara (peça 13), por meio do qual o Tribunal deliberou nos seguintes termos:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor do Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes, ex-prefeito municipal de Icó/CE (gestões: 1996 a 2004), diante da impugnação total das despesas realizadas no âmbito do Convênio 465/2001, celebrado entre a Funasa e a referida municipalidade, no valor de R\$ 200.000,00, cujo objeto consistia na ampliação do sistema de esgotamento sanitário do município.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Francisco Leite Guimarães Nunes;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento da importância de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados desde 6/5/2002 até a data da efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa);

9.3. aplicar ao Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde já, caso requerido, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, informando o responsável de que incidirão sobre cada parcela os correspondentes acréscimos legais e de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas constantes deste Acórdão, caso não atendidas as notificações; e

9.6. encaminhar, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e no art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, para o ajuizamento das ações penais e civis cabíveis.”

A Secretaria de Recursos, após exame da peça recursal, pronunciou-se de forma parcialmente divergente quanto ao mérito do feito.

O sr. Auditor propôs (peça 28):

“a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento, para desconsiderar o débito e a multa aplicados pelo acórdão recorrido;

b) dar ciência ao recorrente, à Funasa e à Procuradoria da República no Estado do Ceará, além dos demais órgãos/entidades interessados.”

O sr. Diretor, com a anuência do sr. Secretário (peças 29 e 30), alvitrou:

“a) **conhecer do recurso de reconsideração** interposto por Francisco Leite Guimarães Nunes, com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, **e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para suprimir a multa** cominada no item 9.3 do Acórdão 7.780/2015-TCU-2ª Câmara, em face da prescrição; e

b) dar conhecimento à recorrente e à Procuradoria da República no Estado do Ceará da deliberação que vier a ser proferida.”

II

O Ministério Público de Contas aquiesce à proposição dos dirigentes da Serur.

Quanto à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicada ao sr. Francisco Leite Guimarães Nunes na deliberação recorrida, com efeito, merece prosperar o entendimento uníssono da unidade técnica especializada pela sua supressão, uma vez que ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.

Sobre o tema, vale citar o Acórdão 1.441/2016 – Plenário (TC-030.926/2015-7), prolatado na sessão de 8.6.2016, por meio do qual o TCU, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, deliberou no sentido de:

“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;
(...).”

No presente caso, a data original de ocorrência do débito é **6.5.2002** (vide acórdão à peça 13). Já o ato que ordenou a citação, qual seja, o pronunciamento do sr. Secretário da Secex/CE (peça 5), anuindo à proposta de chamamento aos autos do responsável, foi exarado em **15.7.2014**, tendo decorrido, pois, mais de dez anos entre a entrada em vigor do novo Código Civil (11.1.2003) e o despacho que ordenou a citação. Dessa forma, de fato, verificou-se a prescrição da pretensão punitiva quanto à aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

No que concerne ao débito imputado ao recorrente, contudo, deve prevalecer o entendimento dos srs. Diretor e Secretário da Serur (peças 29 e 30), visto que, mais uma vez, não foi elidido pelo ex-prefeito.

Os fatos foram historiados com pertinência pelo sr. Diretor, nos seguintes termos (peça 29):

“Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada em desfavor de Francisco Leite Guimarães Nunes, ex-prefeito de Icó/CE no período 1996 a 2004, em decorrência da impugnação das despesas do Convênio 465/2001, Siafi 438947 (peça 1, p. 55-69), celebrado com a Fundação Nacional de Saúde – Funasa.

3. O ajuste tinha por objeto a ampliação do sistema de esgotamento sanitário no bairro Cohab, além de investimento no Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – Pesms (peça 1, p. 17 c/c p. 55).

4. O ex-prefeito fora citado para apresentar alegações de defesa e para apresentar a documentação original que respaldaria as despesas realizadas no âmbito do Convênio nº 465/2001, conforme excerto do Ofício 1704/2014 (peça 6) abaixo transcrito:

2. O débito é decorrente da seguinte irregularidade: conforme Nota Técnica Funasa 24, de 23/7/2005, durante fiscalização realizada pela Funasa no Município, no período de 4 a 5/5/2005, **não foi disponibilizada a documentação original do Convênio 465/2001**, em desacordo com o art. 30 da IN STN 1/1997, vigente à época do

referido instrumento, impossibilitando a aprovação da prestação de contas anteriormente enviada (destaques inseridos).

5. O Exmo. Ministro-Relator André Luís de Carvalho acolheu os entendimentos da Secex/CE (peças 10 e 11) e do MP/TCU (peça 12) no sentido de que as justificativas e a cópia da documentação apresentada não eram suficientes para comprovar a boa e regular aplicação desses recursos, nos termos de excerto do relatório e do voto condutor do Acórdão 7.780/2015-TCU-2ª Câmara (peças 13 e 14).”

O recorrente alegou, em síntese, que (peça 21):

I. o presente processo administrativo é intempestivo, porquanto transcorridos mais de cinco anos entre a sua instauração e o seu respectivo fato gerador;

II. a prestação de contas foi regularmente apresentada. A obrigação não é personalíssima. A obrigação é do município pessoa jurídica;

II.a) os documentos originais foram exigidos do recorrente somente após a efetiva prestação de contas e ao término do seu mandato eletivo, o que viola o ato jurídico perfeito;

II.b) o dever de prestar contas e/ou de regularizar prestação de contas em andamento não é pessoal do prefeito, mas sim da pessoa jurídica, ou seja, do Município de Icó, independentemente de quem lhe governe ao termo do surgimento da obrigação, sendo o peticionante parte ilegítima para apresentar a regularização da prestação de contas objeto desta TCE;

II.c) o dever de regularizar a prestação de contas dos recursos em apreço, exigida nos presentes autos, surgiu já finalizado seu mandato, o que implica concluir que o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos em comento, com a respectiva regularização da prestação de contas, cabe ao prefeito sucessor (2005/2008);

III. o objeto pactuado foi efetiva e adequadamente executado, inexistindo irregularidade ou prejuízo ao erário;

III.a) os recursos oriundos do referido convênio foram devidamente aplicados nos fins aos quais se destinavam;

III.b) o parecer técnico da Diesp deixa claro que o objeto pactuado atingiu 100% da meta prevista, tendo inclusive recomendado a aprovação da competente prestação de contas;

III.c) o Parecer Ascom também foi emitido no sentido de aprovar as ações do Pesms, não havendo, pois, falar em qualquer irregularidade de responsabilidade do defendente;

III.d) a obra pactuada foi concluída e está em pleno funcionamento, não causando qualquer prejuízo ao erário, não estando demonstrado em nenhum momento qualquer dolo por parte do justificante;

III.e) eventuais irregularidades remanescentes da prestação de contas do convênio são todas de natureza meramente formal, sem nenhuma gravidade e que não causaram qualquer dano ao erário;

IV. o recorrente é parte ilegítima para figurar no processo;

IV.a) durante o mandato de Chefe do Executivo Municipal, o recorrente seguiu um modelo de administração desconcentrada, conferindo plenos poderes de gestão de suas respectivas pastas a todos os Secretários, sendo estes, pois, os próprios gestores e ordenadores de despesas;

IV.b) a única e efetiva conduta praticada pelo ora peticionante no que tange ao Convênio 465/2001 cingiu-se à sua formalização com a Funasa, o que ocorreu natural e exclusivamente devido ao fato de ser o então Chefe do Poder Executivo de Icó, mas que sobre tal ato não foi imputada nenhuma irregularidade, visto que inexistente;

IV.c) o recorrente não praticou qualquer ato (doloso ou culposos, lícito ou ilícito) na aplicação dos recursos, ou seja, no caso, o recorrente exerceu somente a função de prefeito municipal, não havendo nos autos qualquer prova de que tenha sido ele gestor e ordenador das despesas do convênio em apreço;

IV.d) a Administração Municipal de Icó, por ocasião do respectivo mandato de prefeito do recorrente, atuou por meio da desconcentração, que constitui técnica administrativa de distribuição interna de atribuições de uma pessoa jurídica;

V. as contas são ilíquidáveis

V.a) toda a documentação referente ao convênio encontra-se nos arquivos da Prefeitura Municipal de Icó, estando o ora recorrente impossibilitado de ter acesso a quaisquer documentos relativos ao pacto, visto que já passaram mais de 10 anos do término de seu mandato (31.12.2004) e hoje ser o Chefe do Poder Executivo municipal seu ferrenho e declarado opositor;

V.b) o longo decurso de tempo, que impede a parte de se desincumbir do ônus da prova que lhe foi imposto, caracteriza patente cerceamento de defesa, o qual merece ser refutado por este Tribunal de Contas;

VI. o dano ao erário não existiu.

Salvo quanto à inexistência de multa, não assiste razão ao recorrente.

Sobre a questão, o Ministério Público de Contas anui ao entendimento do sr. Diretor da Serur, o qual asseverou, no essencial, que (peça 29):

a) quanto à arguição da ilegitimidade passiva:

a.1) o prefeito é o administrador dos recursos públicos federais repassados à municipalidade e, nesta condição, é o responsável pela prestação de contas ao órgão repassador, em decorrência do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e do art. 39 de Decreto 93.872/1986, sendo a jurisprudência desta Corte de Contas pacífica neste sentido (v.g., Acórdãos 1.028/2008-TCU-Plenário, 630/2005-TCU-1ª Câmara e 752/2007-TCU-2ª Câmara);

a.2) o gestor era responsável pela administração dos recursos, devendo, portanto, prestar contas e arcar com os possíveis prejuízos ao erário advindos da sua gestão;

a.3) a interpretação que o recorrente pretende dar ao art. 70, parágrafo único, da CF/88 simplesmente ignora a menção à pessoa física contida neste dispositivo, razão pela qual não pode ser aceita;

a.4) a Súmula/TCU 230 cuida de estabelecer a corresponsabilidade do sucessor sem cancelar a do gestor dos recursos, e *“não isenta da obrigação de prestar contas o próprio gestor dos recursos públicos, o que seria contrassenso diante do comando constitucional. O referido enunciado visa – na hipótese de o prefeito antecessor descurar do dever de prestar contas – a impor ao prefeito sucessor que, na impossibilidade de fazê-lo, adote medidas para resguardar o patrimônio público (Acórdão 2067/2004 – 1ª Câmara)”*, nos termos do voto condutor do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, proferido por ocasião do julgamento do recurso de reconsideração interposto pelo próprio responsável no bojo do TC-006.875/2013-0 (Acórdão 2.662/2015-2ª Câmara);

a.5) o argumento de que o recorrente não atuou como gestor efetivo dos recursos públicos também não é aceitável, pois os autos estão fartos de provas de que foi, já que assinou o Termo de Aceitação Definitiva da Obra em 1.12.2003 (peça 1, pp. 151/3), o Relatório de Cumprimento de Objeto (peça 1, pp. 155/9), o Relatório de Execução Físico-Financeira e a Relação de Pagamentos (peça 1, pp. 161/3), as justificativas para que fosse renovado o prazo de conclusão da obra (peça 1, p. 179), bem como o próprio Termo do Convênio (peça 1, pp. 55/69);

a.6) o signatário de um convênio obriga-se à sua execução, atraindo para si a responsabilidade por ela;

a.7) o recorrente não acostou aos autos portaria alguma delegando suas funções aos seus secretários de então e, mesmo que houvesse, isso não é bastante para descaracterizar a responsabilidade do recorrente, uma vez que a delegação de competências não implica necessariamente a delegação de responsabilidade;

b) com referência às alegações de intempestividade da TCE e de contas ilíquidas:

b.1) os fatos jurídicos verificados nos autos demonstram que não é possível identificar longo decurso de tempo para caracterizar prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, pois, em diversas ocasiões, o responsável teve oportunidade de apresentar documentos hábeis a demonstrar o nexo de causalidade (financeiro);

b.2) as dificuldades na obtenção dos documentos, derivadas de ordem política ou de eventual cerceamento de defesa, se não resolvidas com a administração municipal, devem, por meio de ação apropriada ao caso, ser levadas ao conhecimento do Poder Judiciário, não cabendo ao TCU garantir ao responsável o acesso à referida documentação (v.g., Acórdãos 21/2002-TCU-1ª Câmara, 115/2007-TCU-2ª Câmara e 1.322/2007-TCU-Plenário);

c) com relação à análise da execução física e financeira do convênio:

c.1) é irrelevante, para o deslinde da questão, o argumento de que o parecer técnico da Diesp concluiu que a meta de 100% fora atingida e que o objeto fora efetiva e adequadamente executado, visto que o fundamento da condenação não está relacionado à execução física do objeto, mas sim à ausência de nexo de causalidade (financeiro);

c.2) o cerne da questão é saber se os documentos não originais constantes nos autos são suficientes para o estabelecimento do nexo causal (financeiro). A Segunda Câmara deste Tribunal, por meio do acórdão guerreado, entendeu que não eram bastantes;

c.3) o conjunto de documentos carreados aos autos não são suficientes para o estabelecimento do nexo causal (financeiro):

c.3.1) “o contrato celebrado pelo Município de Icó com a Construtora M.G.F.P Ltda. (CNPJ 04.002.803/0001-86), no valor de R\$ 42.571,77, tinha como objeto ‘a contratação de prestação de serviços para construção do Sistema de Abastecimento d’água dos conjuntos **SOHIDRAL e BELA MARTE**, conforme Projeto Básico em anexo’ (peça 1, p. 291-296, destaques inseridos), ao passo que o presente ajuste tinha por objeto a ampliação do sistema de esgotamento sanitário **no bairro COHAB**;”

c.3.2) “esse contrato fora celebrado no bojo de outro ajuste, Convênio 466/2001, firmado também entre a Prefeitura Municipal de Icó/CE e a Funasa, conforme extrai-se da sentença (peça 27) proferida no bojo da Ação de Improbidade Administrativa (586-61.2007.4.05.8101) pelo Juízo Federal da 25ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Ceará”;

c.3.3) “o art. 30 da IN STN 1/1997 estabelece que: ‘As despesas serão comprovadas mediante **documentos originais** fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, os recibos, as notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e ao número do convênio’;

c.3.4) “a conduta do ex-prefeito, de encaminhar a cópia da prestação de contas, não era, por si só, uma irregularidade ensejadora de débito, visto que a praxe é o envio da cópia documentação (notas fiscais, cópias de cheques, extratos etc.) ao órgão concedente quando da prestação de contas, desde que os documentos originais tivessem ficado guardados na sede do ente público, nos termos do § 1º do art. 30 da IN STN 1/1997, verbis:

“1º Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou da entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.”

Permanecem, pois, válidas as considerações expedidas no voto condutor da deliberação vergastada, nos seguintes termos (peça 14):

“11. Inicialmente, deve-se esclarecer que não basta a apresentação individual de nota fiscal, de cheque, de extrato de convênio ou de medição, fazendo-se necessário demonstrar o nexo de causalidade da movimentação da conta específica do convênio com cada uma das medições e dos pagamentos realizados, vez que o objeto pode ter sido realizado com recursos provenientes de outras fontes.

12. Demais disso, verifica-se que a IN STN nº 1, de 1997, então vigente, estatuiu, em seu art. 30, que as despesas devem ser comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, os quais devem ser mantidos em arquivo à disposição dos órgãos de controle interno e externo pelo prazo de 5 (cinco) anos.

13. Verifica-se, portanto, que, no presente caso concreto, há exigência de que os documentos originais estejam organizados e disponíveis aos órgãos de controle interno e externo, permitindo que se possa, dentro do período indicado, comprovar a legalidade de tais documentos e, mediante confronto, comprovar a legitimidade dos elementos encaminhados em cópia a título de prestação de contas.

14. No caso vertente, tem-se, no entanto, que os gestores do Município de Icó/CE não forneceram nem à CGU, nem à Funasa a documentação comprobatória original do Convênio nº 465/2001, se é que de fato ela existia.

15. Nessa linha, registrou-se, na Nota Técnica/Auditoria/Funasa nº 24/2005, de 23/7/2005, a impossibilidade de serem auditados os Convênios nºs 1.798/2001, 2.803/2001, 465/2001, 3.539/2001, 2.825/2001 e 466/2001, todos celebrados entre a Funasa e o Município de Icó/CE durante a gestão do Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes, destacando-se, aliás, que o próprio TCU, diante da gravidade da situação, determinou a diversos órgãos repassadores que instaurassem as devidas TCE's durante a gestão do Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes.

16. Bem se sabe que a jurisprudência do TCU é firme no sentido da responsabilidade pessoal do gestor pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos mediante convênio 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 nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (v.g.: Acórdãos 225/2000, 27/2004, 1.569/2007, da 2ª Câmara; e Acórdãos 11/1997, 1.659/2006 e 59/2009, do Plenário).

17. Logo, considerando que não há nesta TCE elementos capazes de afastar a irregularidade apontada na instrução de mérito, entendo que não assiste melhor sorte ao responsável do que a condenação proposta pela unidade técnica, haja vista que a falta de documentação comprobatória quanto à correta aplicação de parte dos recursos federais recebidos, dá ensejo à presunção legal de dano ao erário, pelo valor dos valores federais transferidos.”

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

Destarte, não se vislumbra razão para alterar o pertinente juízo firmado pelo Tribunal no acórdão recorrido, no que se refere à existência de dano ao erário, o qual deve ser mantido indene.

III

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas de acordo com a proposição dos dirigentes da Serur (peças 29 e 30).

Brasília, em 6 de outubro de 2016.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador