



## TC-017.220/2012-2

**Tipo:** Recurso de reconsideração em processo de tomada de contas especial

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Icapuí/CE

**Recorrentes:** Francisco José Teixeira (191.284.873-20) e João José Borges Maia (097.910.943-49)

**Advogados:** Wilson da Silva Vicentino (OAB/CE 12.844), Manoel Undino Gomes da F. Neto (OAB/CE 20.584) e Aline Melo Diógenes de Castro (OAB/CE 27.718)

**Interessado em sustentação oral:** não há

### Sumário:

Imprescritibilidade em relação ao débito. Prazo decenal para aplicação de sanções previstas na Lei 8.443/92. Termo interruptivo: despacho de citação dos responsáveis (31/5/2013). Ausente a demonstração de prejuízo ao contraditório pelo curso do prazo: presunção indevida de que os documentos necessários a defesa dos responsáveis teriam se extraviado. Caso fortuito ou de força maior não identificados. Distinção entre contas de governo e contas decorrentes de aplicação de recursos públicos federais repassados por convênio. Competência do TCU para o julgamento da aplicação dos recursos nos termos do art. 71, VI da Constituição Federal de 1988. Recebimento definitivo da obra sem cautelas necessárias: ato desidioso impondo a responsabilidade subjetiva do Prefeito. Dano ao erário: obras incompletas e de qualidade inferior a contratada. **Desprovimento dos recursos.**

## INTRODUÇÃO

Cuidam-se de recursos de reconsideração em processo de tomada de contas especial interpostos por Francisco José Teixeira (peça 50), ex-Prefeito do Município de Icapuí/CE e João José Borges Maia (peça 55), ex-secretário de Obras e Serviços Públicos do Município de Icapuí/CE, por meio dos quais os responsáveis se insurgem contra o Acórdão 4.627/2016-TCU-1ª Câmara (peça 33), decisão que julgou a irregularidade das contas de convênio, com imputação de débito e multa, em razão da execução parcial e de forma não regular da prestação de contas do Convênio 30/2004, firmado com a finalidade de reforma e adequação do ancoradouro da Barra Grande naquele município.

2. Eis a transcrição da decisão questionada (Acórdão 4.627/2016-TCU-1ª Câmara - peça 33), já retificada, em decorrência de erro material, pelo Acórdão 5504/2016-TCU-1ª Câmara (peça 41):

9.1. considerar revel a Construtora Renovar Ltda. - Me (05.829.112/0001-73), para todos os efeitos legais, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;



9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Sr. Francisco José Teixeira e da empresa Construtora Renovar Ltda., condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência.
85.155,26	27/10/2004
35.695,54	5/11/2004
104.986,88	23/11/2004
110.000,00	3/12/2004
32.498,06	24/12/2004

9.3. aplicar ao Sr. Francisco José Teixeira, na condição de ex-Prefeito de Icapuí/CE, e à empresa Construtora Renovar Ltda. (CNPJ – 05.829.112/0001-73), individualmente, multa de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas dos Srs. João José Borges Maia (097.910.943-49) e Walter Bezerra de Menezes (139.620.433-49);

9.5. aplicar, individualmente, aos Srs. João José Borges Maia e Walter Bezerra de Menezes, na condição de ex-secretário de obra e engenheiro fiscal da Prefeitura de Icapuí/CE no Convênio 30/2004, respectivamente, multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor; e

9.6. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, remeter cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Ceará, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis.

9.7. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações.

## HISTÓRICO

3. O Município de Icapuí/CE, por meio de seu Prefeito à época, firmou convênio 30/2004 (Siafi 505561) com o Ministério da Pesca e Aquicultura (peça 1, p. 194-206), com o fito



de concretizar obra de reforma e adequação do ancoradouro da Barra Grande, dotando-o de condições de infraestrutura e prestação de serviços aos pescadores e armadores de pesca local e regional, no valor global de R\$ 477.830,10 e contrapartida fixada em R\$ 14.639,90.

4. Na prestação de contas, o órgão concedente realizou vistas de inspeção técnica no local, identificando a ausência de execução integral e regular do objeto conveniado, à despeito da declaração do Prefeito de execução total da obra (peça 2, p. 176-188/196-198), entendendo o órgão concedente que não foram empregados os padrões de execução requeridos pelas normas usuais de Engenharia formalizados pela Associação Brasileira de Normas Técnicas-ABNT, impugnando mais de 70% dos valores liberados e, deste modo, impondo a impugnação do valor total repassado de R\$ 477.830,10 (peça 4, p. 78-86).

5. No julgamento realizado pela Corte, entendeu-se que o caso não comportaria o julgamento de contas ilíquidáveis, uma vez que o ex-Prefeito foi intimado na fase interna do processo em 2009, ocasião próxima aos fatos discutidos (execução da obra em 2004), não afetando o direito ao contraditório e ampla defesa. Os demais responsáveis, pela citação feita pela Corte em prazo inferior a 10 anos, também não estariam alcançados pela regra de contas ilíquidáveis. Ato seguinte, após afastar a prescrição do débito (imprescritível) e da pena de multa (prazo decenal), a Corte deliberou pela imputação do débito apenas pela parcela dos itens impugnados (R\$ 368.335,74) **exclusivamente ao ex-Prefeito e a empresa executora**, deixando de imputar o débito pela totalidade dos valores repassados, bem como impondo exclusivamente penalidade de multa ao engenheiro da Prefeitura e ao Secretário de Obras Municipal.

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. Manifesta-se concordância com os exames de admissibilidade realizado pela SERUR (peça 77-78), acolhidos pelo e. Ministro Benjamin Zymler (peça 80), pelo conhecimento dos recursos.

## EXAME DE MÉRITO

### 7. Da delimitação

8. São os pontos levantados pelos recorrentes: **a)** ocorrência de prescrição para imposição de penalidades pelo curso de prazo superior a 5 anos, impossibilitando a defesa dos responsáveis e, por conseguinte, impondo o julgamento de contas ilíquidáveis; **b)** ausência de competência da Corte de Contas para o julgamento dos atos praticados pelo Chefe do Executivo, uma vez que as contas de governo deveriam ser apreciadas somente pela Câmara de Vereadores; **c)** ilegitimidade do Prefeito para responder pelos atos praticados pelo Secretário Municipal, uma vez que a ordenação de despesas foi delegada ao Secretário de Obras Municipal, tendo se fundamentado em pareceres anteriormente expedidos.

9. Frisa-se que o João José Borges Maia, ex-secretário de Obras e Serviços Públicos do Município de Icapuí/CE, não fora responsabilizado pelo débito. Ademais, observa-se que seus argumentos (trancamento de contas por serem ilíquidáveis e prescrição) se restringem ao julgamento pela irregularidade das suas contas (item 9.4 do Acórdão 4627/2016-TCU-1ª Câmara) e a multa que fora cominada no item 9.5 da supramencionada deliberação.



## 10. Da prescrição, da possibilidade de julgamento de contas iliquidáveis pelo lapso temporal e da equalização dos princípios do contraditório e da ampla defesa

11. Alegam os recorrentes a ocorrência de prescrição com o curso de prazo superior a 5 anos, aduzindo que as contas deveriam ter sido julgadas iliquidáveis, em razão do lapso temporal impeditivo da produção do contraditório e da ampla defesa.

### Análise

12. Quanto a apuração do débito, é cediça a imprescritibilidade do ressarcimento do dano ao erário, por força do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do MS 26.210 e ratificado em outros precedentes judiciais (ARE 772852, AgR; RE 601707 AgR; AI 819135 AgR).

13. Ao interpretar o art. 37, § 5º da Constituição Federal e firmar a tese da imprescritibilidade das ações de reparação de dano movidas pelo Estado, o STF fez a devida ponderação de princípios constitucionais. E ao fazê-lo, entendeu ser a dita imprescritibilidade compatível com os princípios da segurança jurídica e da razoabilidade.

14. Assim, não deve ser reconhecida a prescrição quanto a possibilidade de quantificação do débito imputado ao ex-Prefeito e a empresa executora da obra (item 9.2 do Acórdão).

15. No que concerne à prescrição da pretensão punitiva, releva destacar que o Tribunal resolveu o incidente de uniformização de jurisprudência, pacificando o entendimento mediante o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário de que **a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, de 10 anos, sendo contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada**, *verbis*:

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;



16. O termo interruptivo da prescrição ocorreu em **31/5/2013** (peça 9), data do ato de ordenação de citação dos responsável e, portanto, todas as irregularidades ocorridas no exercício de 2004 não estão alcançadas pela regra da prescrição, no que tange a aplicação de penalidade de multa (itens 9.3 e 9.5 do Acórdão).

17. No que tange a incidência das normas relativas ao trancamento de contas por supostamente serem iliquidáveis, tão somente pelo transcurso do prazo, há de se fazer a correta leitura dos artigos 20 e 21 da Lei 8.443/92, *verbis*:

Art. 20. As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito a que se refere o art. 16 desta Lei.

Art. 21. O Tribunal ordenará o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis e o consequente arquivamento do processo.

18. Assim, nos termos dos artigos 20 da Lei 8.443/92, é necessária a ocorrência de **caso fortuito ou de força maior**, comprovadamente alheio à vontade dos responsáveis, que torne materialmente impossível o julgamento de mérito das contas, o que não ocorreu no presente caso.

19. É necessário advertir que o prazo de guarda de 5 anos dos documentos da prestação de contas somente se inicia com a **aprovação das contas** pelo órgão concedente, nos termos do art. 30, § 1º da IN 1/97 da Secretaria do Tesouro Nacional. No caso concreto, enquanto pendia o processo de análise das contas, o prazo quinquenal de guarda sequer havia se iniciado, não se podendo presumir que os documentos comprobatórios tenham se extraviado dos arquivos da Prefeitura:

#### IN 1/97 STN

Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, 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 número do convênio.

§ 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 entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.

20. Deste modo, a alegação de prejuízo a defesa dos responsáveis não está calcada em qualquer demonstração empreendida pelos responsáveis, presumindo os recorrentes, sem a comprovação devida, que os elementos de prova haveriam se extraviado, presunção contrária as normas que regem o Direito Financeiro, especialmente as obrigações decorrentes da comprovação da regular aplicação dos recursos públicos federais.

**21. Da competência do Tribunal de Contas da União para julgar a aplicação de recursos federais repassados por meio de convênio**

22. Alega o recorrente que o TCU seria incompetente para o julgamento das contas governamentais do ex-Prefeito, sendo a competência do TCU apenas para emitir parecer opinativo, tendo a Câmara de Vereadores a competência para o julgamento definitivo das contas em comento.



### Análise

23. É equivocada a alegação de falta de competência do TCU para fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos e julgar as contas do Chefe do Poder Executivo Municipal, afirmando que somente a Câmara de Vereadores teria competência para julgar as contas do Prefeito.

24. O controle externo de que trata o art. 31 e respectivos parágrafos da Carta Magna, refere-se ao controle exercido pela Câmara Municipal, com o auxílio dos tribunais de contas estaduais ou dos municípios, onde houver, **relativamente aos recursos próprios do município, e não quanto àqueles que lhe são transferidos pela União, mediante convênios ou instrumentos congêneres.**

25. Para tais transferências de recursos federais, a Constituição Federal outorgou ao TCU a competência exclusiva para a sua fiscalização e controle.

26. Com efeito, em sendo federais os recursos geridos pelo responsável, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial é exercida pelo Congresso Nacional, via controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, conforme o art. 70 da Carta Magna. E, nos termos do art. 71, II e VI, da Lei Maior, é o TCU o órgão competente para examinar as contas dos prefeitos relativas aos **recursos federais a eles repassados mediante convênios e instrumentos congêneres**, bem como as de quaisquer outros administradores públicos e demais responsáveis que derem causa a ocorrência de prejuízos ao erário federal, *verbis*:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio, ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

VI – **fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio**, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

27. Portanto, nos termos da Constituição Federal (arts. 31 e 71), a competência das câmaras municipais e dos tribunais de contas municipais restringe-se ao exame da aplicação dos recursos municipais, enquanto a do TCU abrange todos os recursos da União e de suas entidades, inclusive os repassados, mediante convênio e instrumentos congêneres, aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

28. No caso, a Tomada de Contas Especial (TCE), em que foi proferido o acórdão impugnado, teve por objeto o exame de contas devidas pelo então prefeito municipal na qualidade de gestor de recursos públicos federais repassados a título de convênio, não se relacionando, portanto, com as contas anuais que devem os prefeitos submeter à apreciação e julgamento das Câmaras Municipais, relativas aos recursos orçamentários municipais por eles geridos.

29. Em se matéria de convênio, o ex-Prefeito figura como mero executor do programa público federal (art. 1º, § 1, “V” da IN 1/97), sendo que a União não perde a titularidade dos recursos (impondo a obrigação de devolução de saldo de recursos não empregados) e possui



completa ingerência sobre a forma de execução do programa público (impondo metas, forma de execução do objeto e prévia autorização para alteração de plano de trabalho).

30. Posto isso, aqueles que tiverem recebido, administrado, arrecadado e despendido recursos públicos federais respondem por seus atos de gestão perante o Tribunal de Contas da União, não se excetuando, sequer, as contas do Chefe do Executivo Municipal, enquanto responsável por recursos públicos federais repassados pela União.

31. Frise-se que, no caso em exame, o TCU não julgou as Contas de Governo anuais do referido município, uma vez que competente para tanto é a Câmara de Vereadores Municipal. A decisão combatida trata de contas relativas a recursos federais geridos pelo autor na qualidade de ordenador de despesas e não como Chefe do Poder Executivo Municipal. Nesse sentido, a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (*in* Tribunais de Contas do Brasil, p. 310) é esclarecedora:

Diferentemente do que ocorre em relação às contas anuais do Presidente da República, o tribunal de contas tem competência, também privativa, para julgar as contas dos demais administradores e gestores em geral. (...) **Mas, se esse [o Presidente da República] praticar atos de ordenador de despesa, descendo do seu pedestal para assumir a condição de simples gestor, passará a responder como tal, ficando sujeito ao julgamento nas mesmas condições do agente cuja função avocou**". (destacado)

32. No processo de tomada de contas especial, que deu origem ao ato impugnado, o TCU julgou tão-somente as contas relativas aos recursos repassados pelo Ministério da Pesca e Aquicultura, nas quais o ex-prefeito figura como responsável na qualidade de ordenador de despesas. Assim, o TCU exerceu, sim, competência que lhe é privativa, nos termos do art. 71, II e VI, da Constituição Federal.

33. Nesse sentido, sobre a competência deste Tribunal de Contas da União para julgar as contas relativas a convênio, ou repasse aos municípios de outras verbas federais, é extenso os julgados judiciais sobre a matéria:

CRIMINAL. HC. CRIME DE RESPONSABILIDADE DE PREFEITO. TRANCAMENTO DE AÇÃO PENAL. FISCALIZAÇÃO DE RECURSOS TRANSFERIDOS PELA UNIÃO FEDERAL MEDIANTE CONVÊNIO. COMPETÊNCIA DO TCU. INCORPORAÇÃO AO PATRIMÔNIO DO MUNICÍPIO. IRRELEVÂNCIA. INÉPCIA DA DENÚNCIA. EXERCÍCIO PLENO DA DEFESA POSSÍVEL. FALHAS NÃO-VISLUMBRADAS. ANÁLISE SOBRE A INEXISTÊNCIA DE PROVA QUANTO À APROPRIAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS E AUSÊNCIA DE DOLO NAS CONDUTAS QUE NÃO PODE SER FEITA NA VIA ELEITA. FALTA DE JUSTA CAUSA NÃO-EVIDENCIADA DE PLANO. ORDEM DENEGADA.

I. É cediça a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos transferidos pela União Federal mediante convênio, nos exatos termos do art. 71, inc. VI, da Constituição Federal.

II. Tem-se como irrelevante se as verbas repassadas, mediante convênio, ao Município já tenham sido incorporadas ao seu patrimônio, pois a Constituição Federal legitima o Tribunal de Contas da União, como órgão administrativo, a fiscalizar a sua aplicação.

[...]

VI. Ordem denegada. [grifado] [HC 25548/MA, Min. GILSON DIPP, T5 - Quinta Turma, DJ 9/12/2003, p. 302]

\*\*\*



CC - CONSTITUCIONAL - PENAL - VERBA SUJEITA À PRESTAÇÃO DE CONTAS PERANTE O TCU - Firmou-se jurisprudência de a competência para processar e julgar Prefeito Municipal, de imputação de desvio de verba sujeita a prestação de Contas perante o TCU ser da Justiça Federal, ante o remanescente interesse da União Federal. [grifado] [CC 14061/RS, S3 - Terceira Seção, Min. LUIZ VICENTE CERNICCHIARO, DJ de 12/5/1997, p. 18756]

34. Por fim, cabe esclarecer que **a competência do TCU para determinar a recomposição do erário** (imposição de débito), tal como fez no acórdão impugnado, está igualmente prevista no texto constitucional (art. 71, VIII) e regulamentada em sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92).

**35. Da responsabilidade pessoal do ex-Prefeito sobre a correta aplicação dos recursos e da prática de atos próprios no atestamento final da obra**

36. Alega o ex-Prefeito que delegou as atividades executivas do convênio ao secretário municipal, não tendo agido como ordenador de despesas. Afirma também que a responsabilização imputada no processo de contas fora de natureza objetiva, tendo agido em observâncias às opiniões emitidas pelo engenheiro da prefeitura e do secretário de obras e serviços públicos, não tendo qualquer ingerência na aplicação dos recursos.

Análise

37. Deve-se destacar que o dever de manter a regularidade na prestação das contas não é da prefeitura, mas sim da pessoa física responsável por bens e valores públicos, pessoalmente responsável pela correta gestão dos recursos público confiados, conforme se extrai de diversos julgados dos Tribunais Pátrios:

PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE UNIÃO. INDEFERIMENTO DE PROVAS PERICIAL E TESTEMUNHAL. REVISIBILIDADE JUDICIAL DOS ATOS DO TCU. GARANTIA CONSTITUCIONAL DA INAFASTABILIDADE DO ACESSO À JURISDIÇÃO. EX-PREFEITO MUNICIPAL QUE DEIXA DE PRESTAR CONTAS DA CORRETA APLICAÇÃO DE RECURSOS RECEBIDOS POR MEIO DE CONVÊNIO FEDERAL. (...) **O Prefeito do Município que recebe recursos federais por força de convênio assume pessoalmente a responsabilidade pela correta aplicação desses recursos e, evidentemente, pela correta prestação de contas relativas à aplicação desses recursos. A simples alegação do embargante, de que determinou à sua assessoria que prestasse tais contas, é manifestamente insuficiente para descaracterizar sua responsabilidade pessoal. Se o Prefeito delegou a terceiros uma responsabilidade que é sua, evidentemente assume o risco da não-apresentação dessas contas no prazo estipulado no convênio. Hipótese em que a sanção aplicada não está fundamentada exclusivamente no emprego incorreto ou no desvio das verbas repassadas. A sanção foi aplicada, essencialmente, pelo fato de o gestor de dinheiro público não ter prestado as contas devidas. Assim, mesmo que se admita (para efeito de argumentar), que os documentos comprobatórios do emprego daqueles recursos tenham sido extraviados, isso não afasta a infração concretamente atribuída ao embargante: não ter prestado contas da correta aplicação dos recursos recebidos.** Precedente da Turma. Agravo retido e apelação a que se nega provimento. (TRF 3, AC 00128221920064036102, TERCEIRA TURMA, JUIZ CONVOCADO RENATO BARTH, Data da Decisão 29/07/2010)

APELAÇÃO CÍVEL. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. NULIDADE DE DECISÃO PROFERIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). POSSIBILIDADE DE REVISÃO JUDICIAL DE DECISÕES EMANADAS DO TCU. LEGITIMIDADE PASSIVA DO EMBARGANTE. LIQUIDEZ E



CERTEZA DO TÍTULO EXECUTIVO. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. (...) 4. A Constituição Federal atribuiu ao TCU, nos termos de seu art. 71, incisos II e VIII, a competência para "julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público" e "aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (...). 5. O embargante Prefeito Municipal da cidade de Cardoso - beneficiária da verba - e não comprovando que a verba destinada ao município por força do convênio firmado entre as partes foi utilizada para os fins que deveria, é de se reconhecer sua responsabilidade pessoal pelo gerenciamento e aplicação dos recursos e por consequência ao ressarcimento em questão, sendo irrelevante o argumento de que a verba teria sido utilizada em outras obras do Município. 6. Não há que se falar em solidariedade entre a Prefeitura e o embargado, sendo este o único responsável pelo pagamento do débito que ora lhe é cobrado. 7. Afastada a ineficácia do título executivo, pois as decisões do TCU que resultem imutação de débito ou multa têm eficácia de título executivo. Aplicação do art. 71, § 3º, CF. (...) (TRF 3, AC 00028421220014036106, TERCEIRA TURMA, JUIZ CONVOCADO RUBENS CALIXTO, Data da Decisão 10/12/2009)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITO MUNICIPAL. CONVÊNIO. COMPETÊNCIA. RESPONSABILIDADE PESSOAL DO GESTOR. POSSIBILIDADE. (...) 2. A Lei n. 8.443/92 estabelece que a atribuição do Tribunal de Contas da União abrange os responsáveis pela aplicação de recursos repassados pela União, mediante convênio, ao Município. 3. Configura-se legítima a possibilidade de responsabilização pessoal do administrador municipal em face de eventual desvio ou irregularidade apurado em processo administrativo a cargo do Tribunal de Contas da União. 4. Apelação desprovida. (TRF 3, AC 200038000111066, QUINTA TURMA, JUIZ FEDERAL PEDRO FRANCISCO DA SILVA (CONV.), Data da Decisão 21/10/2009)

CONSTITUCIONAL, PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MALVERSAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE REPASSADOS À MUNICIPALIDADE PARA APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE E PISO DE ATENÇÃO BÁSICA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO EX-PREFEITO. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA. QUESTÃO JÁ RESOLVIDA NA INSTÂNCIA AD QUEM. IRREGULARIDADES NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS. PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DEFEITUOSOS. DEMONSTRAÇÃO. ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. EVIDENCIAÇÃO PELO COMPORTAMENTO EM CONTRARIEDADE MANIFESTA À LEI. MENSURAÇÃO DA SANÇÃO. ART. 12 DA LEI Nº 8.429/92 E PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. DESPROVIMENTO DO RECURSO. (...) 3. A alegação de descentralização da administração municipal não se presta a isentar de toda e qualquer responsabilidade o ex-Prefeito, quanto à regularidade da aplicação das verbas públicas federais repassadas à Edilidade, durante seu mandato. Isso porque, como gestor máximo do Município, cabe a ele ordenar as despesas, acompanhar a aplicação dos recursos públicos alocados à Municipalidade e fiscalizar o trabalho dos seus subordinados, que, a propósito, são por ele escolhidos, para os cargos de maior envergadura. Destarte, o ex-Prefeito detém legitimidade passiva na ação civil pública por ato de improbidade administrativa em que se alega malversação de recursos públicos federais postos à disposição durante sua gestão. "In casu, conquanto os recursos advindos do FUNDEF fossem administrados e aplicados pela



Secretária de Educação do Município, também condenada neste processo, **não resta dúvida sobre a responsabilidade do réu/apelante, na alegada malversação de tais recursos financeiros, de modo que se legitima a sua inclusão no pólo passivo desta demanda, pois, à época dos fatos apontados neste processo, estava ele investido no cargo de Prefeito do Município de Caucaia/CE e, nesta condição, tinha o poder-dever constitucional de fiscalizar todos os atos de seus subordinados, inclusive aqueles praticados por delegação de competência.** Rejeita-se, portanto, a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam" (TRF5, 4T, AC 541943, Rel. Des. Federal Lázaro Guimarães, j. em 17.09.2013). "A **legitimidade passiva do ex-prefeito é patente, já que o prefeito, como ordenador de despesas, tem total responsabilidade pelas despesas realizadas durante sua gestão, decorrendo da condição de co-responsabilidade com os atos praticados por seus subordinados gestores da coisa pública**" (TRF5, 3T, AC 543509, Rel. Des. Federal Marcelo Navarro, j. em 27.06.2013). Rejeição da preliminar de ilegitimidade passiva ad causam arguida pelo réu, ex-Prefeito. (...) (TRF 5; AC 200581000019210, Primeira Turma, Desembargador Federal Francisco Cavalcanti, DJE - Data.:06/03/2014 - Página:155)

38. Do mesmo modo é a posição do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: - Mandado de segurança. Tribunal de Contas da União.

2. Prestação de contas referente à aplicação de valores recebidos de entidades da administração indireta, destinados a Programa Assistencial de Servidores de Ministério, em período em que o impetrante era Presidente da Associação dos Servidores do Ministério.

**3. O dever de prestar contas, no caso, não é da entidade, mas da pessoa física responsável por bens e valores públicos, seja ele agente público ou não.**

4. Embora a entidade seja de direito privado, sujeita-se à fiscalização do Estado, pois recebe recursos de origem estatal, e seus dirigentes hão de prestar contas dos valores recebidos; quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização.

5. Hipótese de competência do Tribunal de Contas da União para julgar a matéria em causa, a teor do art. 71, II, da Constituição, havendo apuração dos fatos em procedimentos de fiscalização, assegurada ao impetrante ampla defesa.

6. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, arts. 9º, §§ 1º e 8º, 119 e 121. Pauta Especial de julgamento publicada com inclusão do processo em referência.

7. Não cabe rediscutir fatos e provas, em mandado de segurança.

8. Mandado de segurança indeferido. (MS-21.644/DF, Min. Néri da Silveira, DJ. 8.11.96, p. 43204)

39. No caso concreto, o fundamento de responsabilização do ex-prefeito é ato de competência própria, qual seja, **o recebimento definitivo da obra pública assinado pelo gestor, afirmando indevidamente a execução da obra nos parâmetros legais, bem como o atendimento das normas de construção aplicáveis à espécie** (peça 2, p. 160).

40. O recebimento de obra público não é mera formalidade como tenta argumentar o recorrente. É um ato relevante no processo de execução da obra pública, regulado no art. 73 da Lei de Licitações, cercado de exigências próprias e acarretando consequências jurídicas legalmente previstas, *verbis*:

Lei 8.666/93

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:



a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;

**b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;**

41. Vê-se que o procedimento adotado pelo Prefeito, ao firmar termo de conclusão da obra sem as devidas cautelas (designação de servidor ou comissão distintos daqueles responsáveis pelo acompanhamento da obra, redução a termo dos achados e assinatura da empresa executora) é causa para a imputação do débito relativamente às obras executadas em desconformidade com os termos do contrato firmado.

42. Não é de se afirmar que o Prefeito houvera se guiado por pareceres expedidos pelo engenheiro responsável da obra ou pelo Secretário de Obras do Município: embora alguns dos itens glosados exigissem conhecimentos técnicos (e.g. espessura do concreto armado empregado), **há itens cuja inexecução poderia ser apontada por mera análise leiga**, tais como a ausência de bancos de alvenaria, muros de contenção ou bocas de lobo (Nota Técnica 45/2008-Dilic/Suplap/Seap/PR - peça 4, p. 56), conduzindo a noção de que **o ato de atestamento da obra foi praticado sem qualquer diligência concreta**, impossibilitando a posterior execução das garantias dadas pela empresa, gerando uma obra inacabada e de qualidade inferior a contratada e, deste modo, impondo danos ao Erário, fatos que, por si só, demandam a responsabilização subjetiva pelo ato praticado de maneira negligente pelo ex-Prefeito.

## CONCLUSÕES

43. Não há ocorrência de prescrição em relação ao débito (que é imprescritível: art. 35, § 5º da CF/88) nem em relação a aplicação de sanções (prazo decenal: art. 205 do Código Civil, pacificado no Acórdão 1.441/2016-Plenário), considerando o termo interruptivo ocorrido em 31/5/2013, data em que se determinou a citação dos responsáveis.

44. Não foi possível reconhecer a ocorrência de caso fortuito ou de força maior com efeito de trancamento das contas, não sendo possível presumir o prejuízo ao contraditório pela mera presunção de que os documentos não estejam mais arquivados na Prefeitura.

45. O julgamento das contas de governo não se confunde com o julgamento da aplicação de recursos federais repassados por convênio, situação em que o Prefeito figura como ordenador de despesas, executor de programa de governo federal, sujeito a competência do TCU para o julgamento da aplicação dos recursos nos termos do art. 71, VI da Constituição Federal de 1988.

46. O prefeito praticou ato próprio consistente no recebimento definitivo da obra sem adotar as cautelas necessárias legalmente previstas, razão pela qual o ato praticado de maneira desidiosa justifica a responsabilidade subjetiva do Prefeito, reconhecendo como causa ao dano ao erário manifestado nas obras incompletas e de qualidade inferior a contratada.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração contra o Acórdão 4.627/2016-TCU-1ª Câmara, propondo, nos termos do art. 32 e



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
Secretaria Geral de Controle Externo  
Secretaria de Recursos

33 da Lei 8.443/92, conhecer e negar provimento aos recursos de Francisco José Teixeira e João José Borges Maia, dando ciência à Procuradoria da República no Estado do Ceará.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria em 7 de julho de 2017

(assinado eletronicamente)  
Weverton Ribeiro Severo  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 5062-8