



TC - 005.369/2014-2

Natureza: Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura de Natuba/PB

Recorrente: José Lins da Silva (023.404.884-00)

Sumário: Tomada de contas especial. Convênio. Funasa. Execução parcial do objeto. Citação Revelia. Débito. Prescrição da pretensão punitiva. Recurso de reconsideração. Prescrição para instauração da Tomada de Contas Especial. Inocorrência. Pressupostos para o cálculo do débito. Considerações. Provimento parcial.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. José Lins da Silva (peça 55), pelo qual contesta o Acórdão 3608/2017-TCU-2.^a Câmara (Rel. Min. José Múcio Monteiro), prolatado na Sessão Ordinária realizada em 2/5/2017 (peça 37).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

- 9.1. julgar irregulares as contas de José Lins da Silva e de Status Construções Ltda. - EPP;
- 9.2. condenar José Lins da Silva e Status Construções Ltda. – EPP, solidariamente, ao recolhimento à Fundação Nacional de Saúde das importâncias a seguir discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados das respectivas datas até o dia do pagamento:

Valor (R\$)	Data
17.827,98	7/2/2003
15.000,00	13/3/2003
9.928,41	9/4/2003

- 9.3. fixar o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;
- 9.4. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
- 9.5. remeter cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Procuradoria da República do Estado da Paraíba.

HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de Tomada de Contas Especial - TCE instaurada pela Superintendência Regional da Fundação Nacional de Saúde na Paraíba - Funasa/PB em desfavor de José Lins da Silva, prefeito do Município de Natuba/PB (gestões de 1997/ 2000 e 2001/2004), em vista do não atingimento dos objetivos do Convênio 3686/2001 (Siafi 440134).

4. O objeto do ajuste foi a execução de um sistema para abastecimento de água, incluindo adução, estação elevatória, rede de distribuição, reservatório e ligações domiciliares, além da implantação do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS, conforme Plano de Trabalho (peça 2, p. 11 e 71). O total previsto para o ajuste foi de R\$ 73.685,00, sendo R\$ 70.000,00 a cargo da Funasa (peça 2, p. 35 a 37). O prazo de vigência foi 21/1/2002 a 1/9/2003 (peça 2, p. 41, 59 e 524).

5. A Funasa emitiu quatro relatórios de visita (peça 2, p. 71 a 77, 273 a 285, 472 a 474 e 494 a 506), além de outros documentos sobre a execução do convênio, concluindo no Relatório de Visita Técnica de 21/11/2011 pela execução física de 81,38% do pactuado, mas, com nenhuma utilidade

para os beneficiários (peça 2, p. 494 a 506). Assim, o Relatório de TCE, de 14/02/2012 (peça 2, p. 516 a 522), em complemento ao Relatório de TCE de 12/05/2006 (peça 2, p. 329 a 335), concluiu pela responsabilidade do ex-prefeito por todo o valor repassado ao município conveniente.

6. No âmbito do TCU o Sr. José Lins da Silva foi citado (peças 11 e 16) nos termos da proposta formulada pelo titular da Secex/PB (peças 7 e 10), mas, não se manifestou. O Acórdão 3608/2017-TCU2.^a Câmara julgou então irregulares as contas do ex-prefeito e da empresa Status Construções Ltda., contratada para executar o objeto do Convênio 3686/2001, seguindo proposta da unidade técnica (peças 34-35), com os ajustes sugeridos pelo MP/TCU (peça 36), conforme consignado no Relatório e Voto que precederam o aresto (peças 38-39).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Em exame preliminar de admissibilidade esta secretaria propôs conhecer o recurso da José Lins da Silva (peça 66), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 3608/2017-TCU-2.^a Câmara, o que foi ratificado por Despacho do Ministro João Augusto Ribeiro Nardes (peça 68).

EXAME DE MÉRITO

8. Delimitação dos recursos

8.1. Constitui objeto do recurso de José Lins da Silva definir se:

- a) operou a prescrição para a instauração da TCE; e
- b) o Convênio 3686/2001 foi integralmente executado.

9. Prescrição

9.1. O recorrente afirma que houve a prescrição para a instauração da TCE, pois a Justiça Federal estaria entendendo que o prazo limite para tanto é de cinco anos a contar da data em que deveriam ser prestadas as contas dos recursos federais geridos. Ainda, o relator *a quo* teria reconhecido a prescrição, em vista do tempo transcorrido entre os pagamentos irregulares (2003) e as citações do responsável (2015), caracterizando erro material no acórdão recorrido por inobservância desta posição.

Análise

9.2. Em relação ao prazo prescricional aplicado pela Justiça Federal em casos como o do presente processo, o argumento recursal não se fez acompanhar de exemplos que o corroborem. A propósito, o Ministério Público Federal ajuizou na Justiça Federal na Paraíba ação penal em desfavor do Sr. José e dos sócios da empresa Status Construções Ltda., contratada pela prefeitura, em decorrência do convênio em tela, na qual houve sentença proferida e sem qualquer menção a alguma irregularidade na tramitação das contas especiais (peça 65). Em relação ao Sr. José foi reconhecida a prescrição na esfera penal.

9.3. Assim, a Funasa/PB decidiu pela instauração de TCE sobre o Convênio 3686/2001 em vista da desaprovação das contas pelo Parecer 30/05, de 2/09/2005 (peça 2, p. 197 a 207). É o que se depreende do Despacho à peça 2, p. 209, o qual efetivamente determina a adoção dessa medida.

9.4. A Portaria 275, de 22/09/2005 (peça 2, p. 3), marca a instauração do processo (peça 2, p. 3). O prazo final para a prestação de contas foi 1/09/2003, ou seja, cerca de dois anos antes do início da fase interna da TCE na Funasa. E as contas foram encaminhadas ao TCU somente em 19/12/2013 (peça 2, p. 1).

9.5. Quando do início da TCE na Funasa vigia a IN-TCU 13/1996, a qual não estabelecia prazo para seu encaminhamento ao Tribunal. E quando de sua protocolização na Secex/Saúde em 2013 vigia a IN-TCU 71/2012, que previa em seu artigo 6.º, inciso II, a dispensa das contas quando

decorridos mais de dez anos entre a data provável da ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa. Ocorre que a notificação do Sr. José Lins da Silva pelo tomador de contas na Funasa/PB ocorreu por ofício de 11/10/2005, ou seja, menos de dez anos da data provável da ocorrência do dano.

9.6. A par tais considerações, é fato que transcorreu longo período de tempo na tramitação do processo entre Funasa e Controle Interno até seu encaminhamento ao Tribunal. De todo modo, a simples passagem do tempo não implica em prejuízo intransponível para a defesa (v.g Acórdãos 443/2018, do Plenário, 5714/2017, da 1.^a Câmara e 3457/2017, da 2.^a Câmara). Veja-se a esse respeito o enunciado do recente Acórdão 443/2018-TCU-Plenário (cf. ‘Jurisprudência Seleccionada’; portal/TCU): “Cabe ao responsável o ônus de comprovar o eventual impedimento à plenitude do exercício da defesa ou mesmo dificuldade em sua realização, em decorrência de grande transcurso de tempo entre a ocorrência dos fatos e a citação”.

9.7. Ademais, a jurisprudência pátria é pacífica quanto à imprescritibilidade das ações que objetivam o ressarcimento de danos causados ao erário, objetivo final das chamadas tomadas de contas especiais. Esse entendimento está consubstanciado na Súmula-TCU 282: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

9.8. Oportuno comentar, neste ponto, que o STF mantém inalterado tal entendimento no que diz respeito às ações de ressarcimento fundadas em decisões de tribunais de contas, ao menos até o julgamento do Recurso Extraordinário 636.886, em que se reconheceu em 16/6/2016 a repercussão geral do seguinte tema “Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, entretanto, a ação ainda não teve decisão de mérito.

9.9. Quanto ao argumento de erro material no aresto recorrido, cumpre anotar que o voto que o orientou tão somente fez menção (peça 38, p. 1, item 10) à prescrição da pretensão punitiva neste caso concreto, ou seja, à possibilidade de aplicação de multa e, não, de cobrança do débito apurado, vez que este se enquadra como uma reparação.

9.10. A atual jurisprudência da Corte de Contas estipulou o prazo decenal para o exercício da pretensão em tela, nos termos do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Neste sentido os seguintes arestos, conforme ‘Jurisprudência Seleccionada’; portal/TCU:

Acórdão 4214/2017-TCU-1.^a Câmara (Rel. Min. Benjamin Zymler)

A condenação em débito em processo de tomada de contas especial não tem caráter punitivo, possuindo, essencialmente, natureza jurídica de reparação civil pelo prejuízo causado ao erário, não sendo alcançado pelo instituto da prescrição da pretensão punitiva.

Acórdão 10.364/2017-TCU-2.^a Câmara (Rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer)

A pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição de dez anos estipulado no artigo 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), cuja contagem se inicia na data de ocorrência da irregularidade sancionada e se interrompe, uma única vez, na data do ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte, nos termos do artigo 202, inciso I, do mesmo diploma legal.

Acórdão 5717/2017-TCU-1.^a Câmara (Rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer)

Nos casos de débitos cujos fatos geradores remontam a várias datas distintas, havendo prescrição da pretensão punitiva em relação a parte do dano, aquelas parcelas que não foram alcançadas pela mencionada prescrição podem servir de fundamento para a aplicação da penalidade pecuniária prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992.

10. **Análise da execução do Convênio-Funasa 3686/2001**

10.1. No recurso é questionada a conclusão da Funasa pela execução de 81,38% das obras previstas e sem qualquer utilidade. Assevera o recorrente que essa conclusão se deveu à falta de

tratamento da água, mas, tal obrigação não fora prevista no Convênio 3686/2001. E observa que a Portaria 518/2004, do Ministério da Saúde, somente começou a vigor em 25/03/2004, três anos após a assinatura do ajuste.

10.2. Afirma expressamente que “em havendo na época da referida vistoria a execução completa da Linha de Recalque e da Estação Elevatória (Sistema de Moto-Bomba), bem como dos itens restantes do Reservatório Elevado, certamente o percentual de execução da obra seria de 100% (...) não ocorrendo, simplesmente, em virtude do sistema de abastecimento de água não encontrar-se em funcionamento no momento da vistoria (...)” (peça 55, p. 6).

10.3. Defende, também, que apenas a primeira medição da Funasa foi considerada pelo TCU, sem qualquer justificativa plausível para ignorar as demais, ainda que as obras tenham sofrido atraso.

10.4. E ao final do recurso é solicitada a realização de uma vistoria pelo próprio Tribunal.

Análise

10.5. O débito imputado ao Sr. José foi originalmente proposto pelo titular da Secex/PB (peças 7 e 10) e os seguintes pressupostos foram adotados:

- a) a empresa Status Construções Ltda. foi contratada para a execução apenas do reservatório elevado e não dos demais itens previstos no plano de trabalho do Convênio-Funasa 3686/2001, conforme se extrai da prestação de contas encaminhada pelo ora recorrente à Funasa (peça 2, p. 9 a 14, 81, 85 e 253);
- b) o Relatório de Visita Técnica de 21/11/2011, último emitido pela Funasa, trouxe como principais problemas a execução da adutora, estação elevatória e linha de recalque (peça 2, p. 494 a 506);
- c) o lapso temporal de 17 meses entre o último pagamento à empresa contratada (peça 2, p. 131 a 133) até a primeira visita técnica em 8/9/2004 afastou o nexo causal entre recursos e despesas, justificando a desconsideração das medições posteriores;
- d) foi possível considerar o percentual executado do reservatório elevado em consonância com a jurisprudência do Tribunal, em vista de notícias no relatório de visita de 2011 sobre seu efetivo funcionamento, ainda que construído em desacordo com o previsto originalmente; e
- e) o percentual executado do reservatório a ser adotado para o cálculo do débito foi de 88,36%, conforme apurado na primeira medição em 2004, vez que as demais foram desconsideradas.

10.6. Portanto, o débito apurado (R\$ 42.756,39) correspondeu ao total pago à empresa (R\$ 74.928,41) descontado o valor financeiro resultante do percentual executado do reservatório elevado (calculado na 1.ª medição em 2004), calculado a partir do valor orçado (R\$ 36.410,16) para este item ($R\$ 36.410,16 * 88,36\% = R\$ 32.172,02$).

10.7. Quanto à Portaria MS 518/2004 à qual alude o Sr. José, sobre o tratamento da água, o Relatório de Visita Técnica de 2011, último emitido, mencionou a inobservância da norma para justificar a total imprestabilidade das obras, mas, não apenas este motivo ensejou tal conclusão. O documento também se refere à ausência de Anotações de Responsabilidade Técnica – ART's de execução e fiscalização, além da alteração do projeto inicial sem a anuência da concedente Funasa (peça 2, p. 498).

10.8. No entanto, como visto acima, o Acórdão 3608/2017-TCU-2.ª Câmara agora combatido não considerou tais conclusões e imputou ao responsável à título de débito apenas o valor pago à empresa contratada e não aplicado na finalidade para que fora contratada, adicionado do valor que fora pago para a execução de itens em relação aos quais a empresa sequer foi contratada. Por esta

razão não foi considerado o percentual de 81,38% executado, conforme apurado pela Funasa em sua última inspeção (peça 2, p. 494-498).

10.9. Sobre a desconsideração das medições da Funasa posteriores à primeira em 2004, o pressuposto adotado foi a ausência de nexos entre recursos e despesas em vista do longo tempo decorrido desde o último pagamento. Essa premissa mostra-se bastante razoável, entretanto, a ausência de nexos não restou expressamente comprovada, cabendo acatar o argumento do recorrente.

10.10. Todavia, mesmo nessa hipótese, deve ser aceito tão somente o valor executado para o reservatório - e não para os demais itens - conforme apurado na medição de 21/11/2011, pelas razões já expostas nesta instrução.

10.11. Assim, em 21/11/2011, ainda não havia sido instalado o para-raio e o muro de contorno media 26,9 metros ao invés dos 44 metros previstos (peça 2, p. 496). Essa constatação se fez refletida na tabela demonstrativa de serviços não executados (peça 2, p. 506), totalizando uma glosa de R\$ 1.358,56 referente ao reservatório. O cálculo está condizente com os valores para os componentes do reservatório inseridos na tabela anexada ao Relatório de Visita Técnica 37/06 (peça 2, p. 279). Em conclusão, do total de R\$ 36.410,16 orçado para o reservatório devem ser descontados R\$ 1.358,56, resultando em R\$ 35.051,60, e os 88,36% executados em 2004 passaram a 96,27% em 2011.

10.12. Assim, a diferença entre o total pago à Status Construções Ltda. (R\$ 74.928,41) e o valor executado do reservatório apurado em 2011 (R\$ 35.051,60) monta a R\$ 39.876,81. No entanto, para o cálculo do novo débito a ser imputado ao recorrente há que considerar o percentual de participação da União no total do Convênio 3686/2001, que é de 95% (R\$ 70.000,00/R\$ 73.685,00), resultando no débito de R\$ 37.882,97. Considerando o descarte dos pagamentos mais antigos realizados pelo ex-prefeito tem-se a seguinte composição para o débito:

Valor (R\$)	Data
12.954,56	7/2/2003
15.000,00	13/3/2003
9.928,41	9/4/2003

10.13. Por fim, quanto ao pedido de inspeção a ser realizada pelo próprio Tribunal vai de encontro à tese pacificada na Corte de Contas da inversão do ônus da prova que recai sobre o gestor de recursos públicos e (v.g Acórdãos 2805/2017 e 1395/2015, ambos da 1.ª Câmara). Nova inspeção somente se justificaria ante concretos elementos que demonstrassem algum prejuízo à parte requerente passível de ser sanado com nova vistoria.

CONCLUSÃO

11. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não houve a prescrição para a instauração da TCE;

b) o débito apurado no presente processo tem por pressuposto a contratação de empresa para execução de um único item – reservatório elevado - do plano de trabalho do Convênio 3686/2001 aprovado pela Funasa, embora a contratada tenha recebido a integralidade dos recursos transferidos;

c) o dano a ser imputado ao recorrente deve considerar a última medição da execução do reservatório realizada, e considerar a contrapartida investida.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



12. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por José Lins da Silva contra o Acórdão 3608/2017-TCU-2.^a Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial a fim de reduzir o débito imputado ao recorrente para os seguintes termos:

Valor (R\$)	Data
12.954,56	7/2/2003
15.000,00	13/3/2003
9.928,41	9/4/2003

b) dar conhecimento ao recorrente e aos demais interessados da decisão que vier a ser proferida.

TCU/Secretaria de Recursos, em 23/5/2018.

Roberto Orind
Auditor Federal de Controle-Externo, mat. 3833-4.