GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 011.195/2015-0
Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial
Entidades: Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e Município de Tomar do Geru - SE
Responsáveis: Iara Soares Costa (310.966.115-20) e José Adelmo Alves (405.420.175-04)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EXECUÇÃO PARCIAL DE CONVÊNIO. OBRAS PARALISADAS SEM SERVENTIA PARA A COMUNIDADE. OMISSÃO E DEFICIENTE GESTÃO DA PREFEITA ANTECESSORA. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO SUCESSOR. CONTAS IRREGULARES COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA À PREFEITA ANTECESSORA. MULTA AO PREFEITO SUCESSOR. ARGUMENTOS RECURSAIS TRAZIDOS PELA PREFEITA ANTECESSORA INSUFICIENTES PARA ALTERAÇÃO DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. CONHECIMENTO E PROVIMENTO. DEMONSTRAÇÃO QUE O CONVÊNIO EXPIROU NO MANDATO DO SEGUNDO PREFEITO SUCESSOR. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO DO PRIMEIRO PREFEITO SUCESSOR. AFASTAMENTO DA MULTA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. José Adelmo Alves e Iara Soares Costa (peças 42 e 43) contra o Acórdão 8.814/2017-1ª Câmara.

2. O presente processo trata, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em virtude da inexecução total das obras do Convênio 2.553/2005, que tinha por objeto a execução de sistema de esgotamento sanitário, com vigência de 21/12/2005 a 10/08/2013 (peça 1, p. 25).

3. Para a consecução do objeto da avença, foi previsto o aporte de R$ 162.068,07, sendo R$ 150.000,00 provenientes da Funasa e o restante equivalendo à contrapartida municipal. No entanto, foram liberados R$ 120.000,00, em 2/1/2007 e 5/3/2007 (peça 1, 397).

4. Na fase preliminar do processo, foi autorizada a adoção das seguintes medidas processuais:

4.1. Citação da Sra. Iara Soares Costa, Prefeita de Tomar do Geru – SE no período 2005 a 2008, *"(...) em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos ante à impugnação total das despesas referentes ao Convênio CV-2.553/2005 (Siafi 558798), pois as obras não apresentam condições de aproveitamento, conforme consta do Parecer Técnico 21/14, de 3/7/2014, elaborado pela Divisão de Engenharia de Saúde Pública da Funasa, com infração ao disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988"*; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62037408.

4.2. Audiência do Sr. José Adelmo Alves, Prefeito de Tomar do Geru – SE entre 1º/1/2009 e 31/12/2012, tendo em vista a *"(....) ausência de apresentação da prestação de contas do Convênio CV-2.553/2005 (Siafi 558798) celebrado entre o município e a Fundação Nacional de Saúde, em desacordo com a Súmula 230 desta Corte, mesmo tendo sido cientificado para este mister por meio do documento intitulado Notificação SOPRE/SECON/ SUEST/SE 11, datado de 26/3/2014"*.

5. Após a análise da defesa apresentada, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 8.814/2017-1ª Câmara, julgar irregulares as contas da Sra. Iara Soares Costa e condená-la ao pagamento do débito especificado a seguir, além da multa de R$ 60.000,00, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Valor Original (R$)	Data	Débito/Crédito
60.000,00	4/1/2007	D
60.000,00	7/3/2007	D
15.820,64	7/8/2013	C

6. Ademais, o TCU resolveu aplicar ao Sr. José Adelmo Alves a multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 20.000,00.

7. Irresignados com esta deliberação, os responsáveis ingressaram com os presentes recursos de reconsideração, os quais receberam a seguinte análise no âmbito da Serur – transcrição parcial com os ajustes de forma pertinentes (peça 49):

"2.2. Destaca-se que o presente convênio foi prorrogado de ofício, tendo em vista o atraso no repasse dos recursos financeiros. O prazo original da avença era 21/12/2006. O último termo aditivo prorrogou a vigência até 10/8/2013, determinando o envio da prestação de contas final após o encerramento (peça 1, p. 247). O segundo prefeito sucessor, Augusto Soares Diniz, gestão de 2013 a 2016, prestou as contas finais do convênio (peça 1, p. 269-275) e encaminhou cópia de representação criminal contra os prefeitos antecessores (peça 1, p. 277-289).

2.3. O Parecer Técnico 21/14, de 3/7/2014 (peça 1, p. 347-353), reforçado pelo Parecer Financeiro 14/14, de 4/7/2014 (peça 1, p. 361-363), informaram da falta de "funcionalidade e sem beneficiar os destinatários" e sugeriram "que as despesas realizadas com recursos repassados deverão ser glosadas em sua totalidade" (peça 1, p. 361).

2.4. Nesta Corte, durante a instrução processual, considerando a identificação de irregularidades solidárias, houve o chamamento para compor o polo passivo do presente processo da Sra. Iara Soares Costa, gestora do convênio, e do Sr. José Adelmo Alves, prefeito sucessor (gestão 2009 a 2012), pelas seguintes ocorrências:

Citação da Sra. Iara Soares Costa (peça 14)

(...)

2.5. O Sr. José Adelmo Alves manteve-se silente. A ex-prefeita a Sra. Iara Soares Costa alegou que o prefeito sucessor não deu continuidade à obra, embora os extratos bancários comprovassem que os recursos foram movimentados durante o mandato da Sra. Iara Soares Costa (peças 8 e 18). Ademais, as obras foram paralisadas em 2008, último ano de gestão da responsável, sem que se concluísse etapa útil do objeto, conforme atestou o parecer técnico final 21/14, que tratou da inspeção da obra (peça 1, pp. 347-353)

2.6. As motivações para a condenação proferida no Voto do acórdão, em síntese, são: i) diante da ausência de elementos que comprovem a boa-fé do Sr. José Adelmo Alves, uma vez que tinha conhecimento das pendências do convênio e não adotou as medidas legais, deve-se reconhecer a sua revelia e aplicar-lhe a multa do art. 58, I, da Lei 8.443/1992 (peça 30, p. 1, itens 7 e 8); ii) as obras

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62037408.

foram paralisadas em 2008, no último ano de gestão da a ex-prefeita a Sra. Iara Soares da Costa, sem que se concluísse etapa útil do objeto, bem como os extratos bancários comprovam que os recursos foram movimentados durante seu mandato, cabendo a glosa total dos valores conveniados e a imputação do débito à ex-prefeita (peça 30, p.2, itens 9 e 10).

2.7. Acolhendo os pareceres uniformes do Ministério Público/TCU e do Relator a quo, o Tribunal, por meio do Acórdão 8814/2017-TCU 1ª Câmara, julgou irregulares as contas dos ex-prefeitos, condenou a Sra. Iara Soares da Costa ao pagamento do débito de R$ 104.179,36 e multa de R$ 60.000,00 prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, e o Sr. José Adelmo Alves a multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, I, do RI/TCU, no valor de R$ 20.000,00 (peça 29).

2.8. Examinam-se, nesta oportunidade, os recursos de reconsideração interpostos pela Sra. Iara Soares Costa (peça 43) e pelo Sr. José Adelmo Alves (peça 42) contra o citado julgado.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O exame preliminar de admissibilidade (peças 44, 45 e 46) concluiu pelo conhecimento dos Recursos de Reconsideração interpostos pela Sra. Iara Soares Costa (peça 43) e pelo Sr. José Adelmo Alves (peça 42), com efeito suspensivo dos itens 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 e 9.7 do Acórdão 8.814/2017-TCU-1ª Câmara, nos termos do artigo 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação do recurso

4.1. Nos recursos trazidos, será necessário verificar, em síntese, se:

4.2. Preliminarmente

a) houve a iliquidez das contas da Sra. Iara Soares Costa;

b) houve nulidade da citação do Sr. José Adelmo Alves;

4.3. No mérito

a) o não cumprimento do objeto pactuado se deu em razão da inação do Sr. José Adelmo Alves, prefeito sucessor;

b) configura a hipótese de ausência de responsabilidade dos recorrentes; e

c) a condenação dos recorrentes configuraria enriquecimento ilícito do Estado.

PRELIMINARES

4.4. Da iliquidez das contas

Alegações

4.5. A Sra. Iara Soares Costa alega iliquidez das contas por terem se passado quase dez anos da execução do convênio. Argumenta que recebeu manifestação da Funasa em 13/09/2013, e que esta foi incompleta em relação ao Parecer 44/12, dificultando assim o contraditório e ampla defesa (peça 1, p. 2).

4.6. Para sustentar a tese de iliquidez das contas, cita o Acórdão 3707/2010, 2ª Câmara, sob relatoria do Exmo. Ministro Augusto Sherman (peça 1, p. 3).

Análise

4.7. Os argumentos da recorrente não merecem prosperar. O longo transcurso de tempo entre a ocorrência da irregularidade e a instauração da tomada de contas especial não implica, automaticamente, sua nulidade. Uma vez instaurada, o largo interregno temporal apenas enseja o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62037408.

julgamento pela iliquidez das contas caso reste comprovado que, por este motivo, tenham sido prejudicados o contraditório e a ampla defesa do responsável (Acórdão 139/2017 – Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas)

4.8. Diante disso, deve-se observar, no caso concreto, se houve, de fato, prejuízo ao contraditório e a ampla defesa da parte, de modo a tornar as contas iliquidáveis. O gestor responsável pelo Convênio tem a obrigação de prestar contas e comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

4.9. Nessa linha, após análise dos documentos contidos nos autos, conclui-se que os recorrentes tiverem ampla oportunidade de defesa ou de resguardar a documentação comprobatória dos gastos desde a fase interna da TCE, não havendo que se falar em cerceamento.

4.10. A prestação de Contas Parcial do Convênio foi encaminhada pela Prefeitura de Tomar do Geru em 9/1/2008 (peça 1, p. 207-239). Em 13/8/2012, ainda na vigência do Convênio, foi emitido o Parecer Técnico 44/2012 informando que as obras estavam paralisadas desde 2008 (peça 1, p. 173).

4.11. Em 26/03/2014, a Funasa encaminhou as notificações nos 11/14 e 12/14, ao Sr. José Adelmo Alvez e à Sra. Iara Soares Costa (peça 1, 309-326). A Sra. Iara respondeu a notificação em 10/04/2014 "solicitando a reprodução de cópia, integral do processo para a promoção de defesa escrita" (peça 1, p. 337). A cópia foi entregue à requerente em 30/04/2014, entretanto nenhuma defesa foi apresentada. O Sr. Adelmo manteve-se silente (peça 1, pp. 373-374). Posteriormente, ainda na fase interna, foram emitidas, à Sra. Iara, as notificações 70/14 da Funasa, em 15/09/2014, e 01/2014, do Tomador de Contas, em 29/10/2014 (peça 1, p. 359). No entanto, a recorrente manteve-se omissa e não recolheu a quantia requerida, motivando, dessa forma, a continuidade da TCE.

4.12. Nesta Corte, os recorrentes foram citados em 31/03/2016 (peças 13, 14, 15 e 19), ou seja, menos de cinco anos do fim do prazo para apresentação da prestação de contas do ajuste, que era 10/08/2013 (peça 1, p. 247).

4.13. Assim, conforme relatado nos itens 4.11, 4.12 e 4.13, os recorrentes foram notificados em tempo hábil para resguardarem toda a documentação necessária para comprovarem a aplicação dos recursos que estiveram sob a responsabilidade deles.

4.14. Especificamente em relação à Sra. Iara Soares da Costa, repisa-se que a recorrente encaminhou a prestação de contas parcial em 9/1/2008, e o prazo final de prestação de contas findou em 10/08/2013. Em 26/03/2014, foi encaminhada a notificação no 12/14 à Sra. Iara Soares da Costa (peça 1, 315-326), ou seja, em menos de um após o término do prazo final para a prestação de Contas, e em aproximadamente 6 anos após do encaminhamento da prestação de contas parcial, a Sra. Iara foi comunicada da necessidade de esclarecimentos sobre o Convênio 2553/2005.

4.15. Ademais, importante observar que em 10/04/2014 a Sra. Iara Soares da Costa solicitou acesso aos autos (peça 1, p. 337), e em 30/04/2014 obteve a cópia do processo, conforme o comprovante de guia de recolhimento da União (peça 1, p. 339), tendo assim a oportunidade de formalizar os esclarecimentos necessários relativos às irregularidades identificadas no Parecer 44/2012, entretanto optou por permanecer silente. Nesta Corte, apresentou alegações de defesa em 20/05/2016 (peça 18). Portanto, diante dos fatos narrados, verifica-se que foi dada oportunidade de defesa a recorrente, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa.

4.16. Quanto ao argumento da recorrente, alicerçado no Acórdão TCU 3707/2010, 2ª Câmara, sob relatoria do Exmo. Ministro Augusto Sherman, de que as contas são iliquidáveis devido ao lapso temporal entre a ocorrência das irregularidades e a ciência do acusado, cabe observar que, no caso concreto, as circunstâncias são distintas no que diz respeito ao prazo entre o fato gerador e a instauração da TCE.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62037408.

4.17. In casu, o fato gerador ocorreu em 4/1/2007, data do recebimento da primeira parcela do convênio (peça 1, p. 397). Ainda na vigência do convênio foi emitido o Parecer Técnico 44/2012 alertando que as obras estavam paralisadas desde 2008 (peça 1, p. 173). O prazo final de prestação de contas foi em 10/08/2013 e, em 26/03/2014, foi expedida a primeira notificação aos responsáveis. Assim, observa-se que não houve inércia do concedente, fato distinto do que ocorreu nos autos do Acórdão citado, no qual o a primeira notificação encaminhada pelo concedente foi doze anos após o prazo final de prestação de contas.

4.18. Por fim, é importante ressaltar que não houve, incidência da prescrição seja em relação ao débito ou no que tange à pretensão punitiva, nos termos da jurisprudência majoritária desta Corte.

4.19. De acordo com o enunciado 282 da Súmula do Tribunal de Contas da União (TCU) as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. Logo, quanto à imputação de débito aos recorrentes, não há que se falar em exclusão.

4.20. De outro lado, a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, conforme Acórdão 1.441/2016 – Plenário.

4.21. Assim, se deve considerar 4/1/2007, data do recebimento da primeira parcela do convênio, como marco inicial para contagem do prazo prescricional, e considerando que esse prazo foi interrompido com a autorização da citação da responsável, em 17/3/2016 (peça 12), observa-se que a aplicação da multa ocorreu antes do novo prazo prescricional – 17/3/2026, haja vista que o acórdão sancionador foi proferido em 19/9/2017 (peça 29).

4.22. Do exposto, conclui-se pela regularidade da imputação de débito e de multa às partes, não havendo mácula na deliberação recorrida.

4.23. Da análise da nulidade da citação do Sr. José Adelmo Alves

Alegações

4.24. O recorrente alega que não consta nos autos o Aviso de Recebimento com a assinatura do próprio, e justifica que por este motivo não teve conhecimento da citação à época. Somente com a publicação do Acórdão é que tomou conhecimento da TCE (peça 42, p. 2).

Análise

4.25. Desde logo, registre-se que não assiste razão ao recorrente. É preciso esclarecer que existem normas específicas que regem o processo de controle externo que se desenvolve no âmbito do Tribunal de Contas da União, entre as quais se destacam a Lei 8.443/1992 e o Regimento Interno/TCU.

4.26. O art. 179 do Regimento Interno do TCU assim dispõe acerca das comunicações no âmbito deste Tribunal:

'Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência e de rejeição de alegações de defesa, far-se-ão:

I – mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II – mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III – por edital publicado nos órgãos oficiais, quando o seu destinatário não for localizado.'

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62037408.

4.27. Observa-se que, ao contrário do alegado pelo recorrente, não há necessidade de que a comunicação (ou a notificação) via correio seja recebida pelo próprio responsável para a validade da citação, bastando, assim, a comprovação de que foi entregue no endereço do destinatário, o que restou comprovado nos autos.

4.28. No caso em exame, observa-se que o Aviso de Recebimento (peça 19) referente ao ofício notificatório (peça 15) foi encaminhado para o endereço constante, à época e até os dias atuais, da base de dados da Receita Federal do Brasil (peças 13 e 33), que coincide com o endereço para o qual foi encaminhado o Ofício 0860/2017-TCU/SECEX-SE RN (peça 37), que deu ciência ao responsável acerca da decisão condenatória. Ademais, os dois ofícios encaminhados por esta Corte ao recorrente foram recebidos pelo mesmo terceiro, a Sra. Maria Lúcia dos Santos Santana (peças 19 e 40).

4.29. Assim, conclui-se que o recorrente foi legalmente citado, de acordo com a previsão contida no art. 22, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 179, inciso II, do Regimento Interno do TCU e c/c os arts. 3º, inciso III, e 4º, inciso II, da Resolução – TCU 170, de 30/6/2004.

DO MÉRITO

4.30. Da análise do não cumprimento do objeto pactuado em razão da inação do prefeito sucessor para a construção da estação de tratamento de esgoto

Argumentos

4.31. A Sra. Iara Soares da Costa aduz que as irregularidades motivadoras de sua condenação poderiam ter sido sanadas por seu sucessor. Alega que durante sua gestão restou sem execução somente o subitem 2.003.004, o qual é dependente da conclusão da estação de tratamento de esgoto (ETE). Informa também que ao término do seu mandato, restou evidenciado que para o andamento da obra era necessário a concessão da licença pela ADEMA mas, por problemas estruturais, o órgão se negou a fornecer o documento, emperrado assim a finalização dos serviços (peça 43. p.6).

4.32. Supõe que os recursos deixados na conta corrente conveniada – R$12.472,21, somados ao valor pendente de transferência pela concedente – R$30.00,00, totalizando R$42.472,21, seriam suficientes para a conclusão do objeto pactuado pelo prefeito sucessor. Para sustentar a tese de suficiência financeira, cita o Boletim de Medição 8, encaminhado nas alegações de defesa (peça 43. p.7).

4.33. Em relação aos serviços realizados durante sua gestão, com alterações no projeto de engenharia, que acarretaram problemas de difícil resolução e que impediram a aceitação das despesas referentes às tubulações já instaladas, alega que desconhecia tal fato. Reporta que não poderia saber da existência das irregularidades quando movimentou os recursos, uma vez que contava com engenheiro civil para a elaboração dos boletins de medição e conferência da obra, contratado pela prefeitura e com ART específico para fiscalização e acompanhamento de obra (peça 43, p. 8 e 9).

4.34. Por fim, contesta que, durante sua gestão, não teve acompanhamento, orientação e fiscalização da Funasa e que, portanto, não poderia tomar providências no sentido de regularização de qualquer falha. Sustenta que somente após o término de seu mandato, é que ocorreu a primeira manifestação sobre as supostas irregularidades da obra. Aduz que o Parecer 44/2012, de 13/09/2012, era incompleto, sem qualquer menção a eventual irregularidade da obra, somente o Parecer Técnico Final 21/2014, de 13/07/2014, relatou as irregularidades de "poços de visitas com profundidade consideravelmente menores que as fixadas pelo projetista" (peça 43, p. 8 e 9)

Análise

4.35. O argumento não merece prosperar. Destaca-se que não foram juntados novos documentos ou provas que comprovassem as razões recursais apresentadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62037408.

4.36. A Sra. Iara Soares Costa, enquanto ex-prefeita de Tomar do Geru e signatária do convênio, foi responsável pelas autorizações de pagamentos do ajuste firmado, conforme constata-se na movimentação dos recursos na conta 8.688-6, agência 2729, do Banco do Brasil, durante sua gestão (2005-2008) (peça 8).

4.37. Assim, mesmo que a ex-prefeita alegue que os boletins de medições foram produzidos e atestados por engenheiros civis, sua responsabilidade permanece incólume, visto que, na prática, constatou-se a movimentação dos recursos conveniados em sua gestão sem que houvesse a entrega de etapa útil do objeto conveniado.

4.38. Os alegados boletins de medição e conferência da obra, elaborados por engenheiro contratado pela prefeitura, restaram configurados como meras avaliações, de acordo com Relatório do Exmo. Ministro Relator do Acórdão guerreado (peça 18, 212-215):

'54. Quanto às medições mencionadas pela gestora como tendo sido atestadas por engenheiro contratado pela prefeitura deve-se notar que, aparentemente, não foram realmente medições senão meras avaliações de execução. Tal fato fica evidente ao se analisar a 8ª Medição (peça 18, p. 212 - 215) em que todos os itens "medidos" apresentam totais executados exatamente iguais aos quantitativos contratados. Em uma obra que inclui escavações e reaterros tal fato é, no mínimo, altamente improvável.

55. Reforçando a avaliação acima, note-se que os itens 03.002.003 e 03.003.003 – "Material de jazida para reaterro, inclusive aquisição e escavação na jazida, exclusive transporte", totalizando 2.471,00 m³, não possuem correspondentes em itens de transporte e que os itens 03.002.004 e 03.003.004 – "Compactação de aterros, com rolo vibratório, a 95% do proctor normal", com os mesmos quantitativos, não foram executados (peça 18, p. 213). Assim, fica impossível saber o que foi feito com o material "escavado"' (grifo acrescido).

4.39. A recorrente não trouxe explicações ou novas provas sobre as inconsistências identificadas nos boletins de medição, limitou-se a alegar que o município contratou engenheiro com ART específico para fiscalização. Importante observar que as inconsistências apontadas não são de cunho técnico, são observações de bom senso, que um gestor atento poderia questionar antes de autorizar os pagamentos.

4.40. O suposto saldo remanescente de R$32.582,16, apresentado na 8ª medição, foi fundamentado em informações duvidosas e incompletas, conforme destacado no item acima. Desse modo, não é possível acolher o argumento que os recursos remanescentes seriam suficientes para o prefeito sucessor dar continuidade a obra (peça 18, p. 215).

4.41. Observa-se também, que em relação a licença necessária para a construção da estação de tratamento de esgoto, no voto condutor do Acórdão recorrido, o Exmo. Ministro Relator destacou que "na oportunidade de aprovação do plano de trabalho, o município apresentou escritura de desapropriação amigável de terreno. Contudo, o órgão estadual não concedeu a licença para a concepção de obra adotada no plano de trabalho e o município não propôs alternativa ao projeto (peça 1, p. 173) " (peça 30, p.1).

4.42. Em fase recursal a recorrente limitou-se a informar que "para o andamento da obra era necessário a concessão da licença pela Adema, mas, por problemas estruturais, o órgão se negou a fornecer o documento, emperrando assim a finalização dos serviços " (peça 43, p. 6). Destaca-se também que no Parecer Técnico 44/2012 que "apesar de não oficializar, o município de Tomar do Geru alegou que a Adema não mais concordaria com a licença para concepção de projeto adotada " (peça 1, p. 173).

4.43. Pois bem, a ex-gestora movimentou os recursos conveniados, sem que tivesse obtido nova licença para funcionamento da estação de tratamento de esgoto, bem como deixou de submeter novo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62037408.

projeto junto ao Adema, comprometendo, assim, a viabilidade de continuidade de execução do convênio pelo prefeito sucessor. A injustificada inércia da ex-gestora diante de assunto prioritário para a conclusão das obras, implica em sua responsabilização, visto que durante sua gestão tinha conhecimento dos problemas relativos a licença para a construção da estação de tratamento e nada fez neste sentido.

4.44. Por fim, a ausência de tempestivo acompanhamento da obra pela Funasa não exclui a obrigação do gestor de comprovar a regular aplicação dos recursos, em conformidade com o plano de trabalho e projeto aprovados. Por isso, não merece prosperar a argumentação apresentada neste sentido.

4.45. Por todo o exposto, não assiste razão à recorrente, devendo manter-se a condenação do débito pelo valor integral, uma vez que os módulos executados foram construídos de maneira inadequada, não atingindo, portanto, os objetivos estipulados pelo Convênio.

4.46. Da análise da hipótese de ausência de responsabilidade dos recorrentes

Argumentos

4.47. A Sra. Iara Soares da Costa alega que não poderia saber que a obra não seguia os padrões do projeto, sustentando que foi assessorada por engenheiros que atestaram os boletins de medições e que, somente após o término do seu mandato, as irregularidades foram evidenciadas (peça 43, pp. 7-9).

4.48. Por seu turno, o Sr. José Adelmo Alves alega que não prestou contas do convênio por este ainda estar vigente e sem a licença do órgão estadual para a construção da estação de tratamento de esgoto. Reporta, sem apresentação de documentos ou provas, que acionou a Adema por diversas vezes, mas que devido problemas estruturais o órgão estadual se negou a fornecer a licença. Também aduz que como o segundo prefeito sucessor não foi penalizado com a multa devido à ausência de movimentação da conta conveniada durante sua gestão, não lhe cabe também a responsabilização pelo Convênio 2.553/2005 (peça 42, pp. 2-4).

4.49. Por fim, os recorrentes argumentam ausência de responsabilidade em razão de serem agentes políticos. Para sustentar a tese, invocam o Acórdão 5165/2011 - Ata 25/2011 – 2ª Câmara, do Exmo. Ministro Augusto Nardes (peça 42, pp. 3-6 e peça 43, pp. 9-12).

Análise

4.50. Os argumentos não merecem prosperar.

4.51. A recorrente, na qualidade de gestora pública e representante legal do município, assinou o Termo de Convênio 2.553/2005 (peça 1, p.25). Assim, a signatária se comprometeu a executar as ações ali pactuadas. O mesmo vale dizer para o Sr. José Adelmo Alves que, enquanto prefeito de Tomar do Geru, teve conhecimento dos problemas de execução da obra, uma vez que assinou o 12º termo de aditivo solicitando prorrogação de prazo do convênio e, mesmo assim, permaneceu silente diante da obrigação de prestar contas deste (peça 1, p. 193-195). Ademais, não há como eximir a responsabilidade dos ex-prefeitos por atos de sua competência primária.

4.52. Oportuno rememorar a sucumbência da condenação da Sra. Iara Soares da Costa, isto é, os argumentos que fizeram que as contas fossem julgadas irregularidades (peça 30, p. 2, itens 9-11):

'9. Quanto às alegações de defesa da ex-prefeita Iara Soares Costa, não é possível acolhê-las. As obras foram paralisadas em 2008, último ano de gestão da responsável, sem que se concluísse etapa útil do objeto. O parecer técnico final 21/14 tratou de inspeção da obra. Constatou-se que os serviços foram realizados com alterações no projeto de engenharia, com implantação de poços de visitas com profundidades menores que as fixadas pelo projetista, o que acarretou problemas de difícil resolução e que impediam a aceitação das despesas referentes às tubulações já instaladas. Os engenheiros

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62037408.

concluíram que a situação da obra permaneceu inalterada, sem funcionalidade para os destinatários, ratificando o entendimento que o objetivo do convênio não foi atingido e que os recursos repassados deveriam ser glosados em sua totalidade (peça 1, p. 347-353).

10. Apesar de argumentar que o prefeito sucessor não deu continuidade à obra, mesmo tendo recursos para tanto, os extratos bancários comprovam que os recursos foram movimentados durante o mandato da Sra. Iara Soares Costa. Além disso, ante as irregularidades apontadas pelo parecer final 21/14, presume-se que o saldo existente na conta do convênio, devolvido em 2013 (R$ 15.826,64), não seria suficiente para corrigir os problemas, o que dificultaria a continuidade das obras pelos gestores sucessores. Portanto, cabe reconhecer que o convênio não atingiu os objetivos propostos e imputar débito à ex-prefeita.'

4.53. Observa-se que a responsabilização subjetiva da Sra. Iara Soares Costa decorre do nexo entre sua conduta culposa [de movimentar conta conveniada sem a conclusão de etapa útil] e o resultado obtido (grave infração à norma legal e dano ao erário com a inexecução total do objeto do convênio).

4.54. A tabela 1, apresenta resumo das operações bancárias realizadas na conta 8.688-6, agência 2729, do Banco do Brasil, na qual constata-se que todos desembolsos ocorreram durante a gestão da Sra. Iara Soares Costa (2005-2008) (peça 8).

Tabela 1

Data	***Operação***	***Valor (R$)***
04/01/2007	*Recebimento de OB e aplicação*	*60.000,00*
07/03/2007	*Recebimento de OB e aplicação*	*60.000,00*
19/06/2007	*Resgate*	*122.575,21*
06/07/2007	*Aplicação*	*122.500,00*
11/10/2007	*Cheque e resgate*	*13.014,00*
11/10/2007	*Resgate*	*12.938,79*
18/01/2008	*Cheque e resgate*	*20.073,16*
30/01/2008	*Cheque e resgate*	*14.620,61*
31/01/2008	*Cheque e resgate*	*1.777,90*
11/02/2008	*Cheque e resgate*	*5.000,00*
14/02/2008	*Cheque e resgate*	*9.056,60*
28/02/2008	*Cheque e resgate*	*8.382,67*
18/03/2008	*Depósito*	*12.068,07*
24/03/2008	*Resgate*	*15.709,11*
24/03/2008	*Cheque*	*27.777,18*
06/06/2008	*Cheque e resgate*	*6.000,00*
27/06/2008	*Cheque e resgate*	*9.231,80*
12/11/2008	*Cheque e resgate*	*13.862,31*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62037408.

4.55. Também não é aceitável que a recorrente não tenha atuado como gestora efetiva dos recursos públicos. Verifica-se nos autos provas de que foi. A título de exemplo, as notas de empenho/pagamento assinadas pela recorrente (peça 18, pp. 14-16, p. 29, p. 77-80, p. 92, p. 105, p. 108, p. 110 e p.121) e os extratos com registro de operação em seu nome (peça 18, p. 31, pp 38-42, pp. 142-148, pp. 152-161), evidenciam sua participação na movimentação financeira. Além disso, assinou o Contrato no 136 com a empresa CCS para execução da obra (peça 18, pp. 232-235), a Ordem de Serviço 12/2007 autorizando o início das obras (peça 18, p. 238) e o Termo de homologação e adjudicação (peça 18, p. 162), bem como o próprio Termo do Convênio (peça 3, p. 25).

4.56. Assim, apesar de constar nos autos o contrato de prestação de serviços de engenheiro civil para implantação das bacias de esgotamento sanitário 1, 2 e 3 (peça 18, p. 223), os boletins de medições são contestáveis, uma vez que apresentam informações equivocadas, conforme analisado no item 4.40 desta instrução. Além disso, a contratação de engenheiro civil para acompanhamento das obras não é bastante para descaracterizar a responsabilidade da recorrente, uma vez que a delegação de competências não exclui a responsabilidade da autoridade delegante.

4.57. Constitui entendimento pacífico neste Tribunal que o instrumento da delegação de competência não retira a responsabilidade de quem delega, visto que remanesce a responsabilidade no nível delegante em relação aos atos do delegado (v.g. Acórdãos 3.043/2010, 3104/2010 (Relatoria Ministro Weder de Oliveira) e 2.339/2011 (Relatoria Ministro Augusto Nardes), do Plenário do TCU, e Acórdão 2.701/2012-TCU-da 2ª Câmara (Relatoria Ministro Aroldo Cedraz), cabendo, por conseguinte, à autoridade delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados.

4.58. Quanto a responsabilidade do prefeito sucessor, a Súmula/TCU 230 cuida de estabelecer a corresponsabilidade do sucessor sem cancelar a do gestor dos recursos, como se extrai de sua simples leitura:

'Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade.'

4.59. De fato, conforme expressamente reconhecido no voto condutor da decisão recorrida, a responsabilidade pela prestação de contas recaiu sobre o prefeito sucessor (peça 30, p. 1-2, itens 7 e 8):

'7. O Sr. José Adelmo Alves foi regularmente citado, conforme peças 13 e 19. Instado a se manifestar perante a Funasa (peça 1, p. 309) e este Tribunal, o ex-prefeito manteve-se silente. Apesar de não ter participado da gestão dos recursos, que foram gastos durante o mandato da Sra. Iara Soares Costa, o ex-prefeito foi omisso em relação ao dever de prestar contas, bem como não adotou as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente TCE, contrariando o enunciado da Súmula 230 do TCU.

8. Consta dos autos que o município requereu prorrogação de prazo da avença, devido a problemas na execução das obras, pedido deferido. Em consequência, o Sr. José Adelmo Alves assinou o 12º termo de aditivo (peça 1, p. 193-195). Há, portanto, indícios de que o ex-prefeito tinha conhecimento das pendências existentes no convênio. Diante da ausência de elementos que comprovem a sua boa-fé, deve-se reconhecer a revelia e aplicar a multa do art. 58, I, da Lei 8.443/1992.'

4.60. A omissão no dever de prestar contas foi responsabilidade atribuída ao prefeito sucessor, uma vez que tinha conhecimento das pendências existentes no Convênio 2.553/2005 e não adotou as medidas legais cabíveis. Deste modo, o argumento de não ter movimentado a conta conveniada em nada o socorre, uma vez que não há imputação de débito, e sim multa pela inércia diante da obrigação prevista pela Súmula/TCU 230. Ademais, deve-se registrar que o segundo prefeito

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62037408.

sucessor não teve aplicação de multa uma vez que tomou as providências cabíveis, previstas na Súmula/TCU 230.

4.61. Por fim, o Acórdão 5165/2011 - Ata 25/2011 – 2ª Câmara, do Exmo. Ministro Augusto Nardes, invocado pelos recorrentes, não se aplica ao caso concreto. In casu, trata-se de gestão de convênio por chefes do poder executivo, esfera municipal, enquanto o referido Acórdão debate a responsabilização de Ministros de Estado.

4.62. Diante dos argumentos ora apresentados, não há como afastar a responsabilidade dos recorrentes.

4.63. Da análise de dolo ou má-fé dos recorrentes

Argumentos

4.64. A Sra. Iara alega que a determinação de glosa dos valores repassados para a execução do convênio implica em enriquecimento ilícito do Estado, uma vez que os recursos foram efetivamente empregados na consecução da obra (peça 43, p. 12-14).

4.65. Aduz que "para que haja a determinação de glosa é preciso que fique comprovado o desvio do dinheiro público em benefício do Gestor que, dolosamente, busca auferir vantagem em detrimento do Ente Público, causando dano ao erário." (peça 43, p. 12).

4.66. Cita doutrina, art. 884 do Código Civil e entendimento do Tribunal de Cotas do Estado de Sergipe (peça 43, p. 13-14).

4.67. O Sr. José Adelmo Alves argumenta que não consta nos autos qualquer cometimento de má-fé, dolo, ou prática de ato ilícito por sua parte.

Análise

4.68. No que diz respeito a Sra. Iara soares da Costa, o argumento não merece prosperar.

4.69. A ausência de conclusão de etapa útil da obra foi atestada no parecer técnico 21/14, que tratou de inspeção da obra, e reforçado pelo parecer financeiro 14/14 (peça 1, pp. 347-353 e p. 361-363). Deste modo, não tendo sido executada parcela aproveitável, o débito deve mesmo ser pela integralidade dos recursos repassados, conforme assentada jurisprudência do TCU, de onde se colhem os seguintes julgados a título de exemplo:

'Na execução de convênios, a realização parcial da obra, sem funcionalidade ou benefícios à comunidade, implica prejuízo aos cofres públicos em valor igual ao total repassado, tendo em vista o não alcance da finalidade do ajuste. Acórdão 7.148/2015-1ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

O não atingimento dos objetivos do convênio importa a condenação do responsável à devolução integral dos recursos federais transferidos, ainda que parte ou a totalidade dos recursos repassados tenha sido aplicada no objeto do convênio. Acórdão 4.712/2015-1ª Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas)

A entrega de produto objeto de convênio sem utilidade para uso dos beneficiários importa em débito integral dos recursos transferidos. Acórdão 8.660/2011-2ª Câmara (Rel. Min. André Luís de Carvalho)'

4.70. A suposta ausência de má-fé é questão que não tem relevo no caso presente. A recorrente foi condenada em débito pela aplicação irregular de recursos transferidos pela Funasa. Trata-se de devolução que visa reparar o tesouro que financiou as despesas inservíveis. Independe de locupletamento pessoal ou má-fé.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62037408.

4.71. Assim a alegação de ausência de dolo, má fé ou prática de ilícito não socorre a recorrente. Em relação a essa questão, vale trazer à colação excerto do relatório que precedeu o Acórdão 2178/2013-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

'Ao contrário do que sustenta o recorrente, para a imputação em débito, não é necessária a comprovação da má-fé ou desonestidade do agente. Nas hipóteses em que for constatado dano ao erário resultante de omissão no dever de prestar contas, de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou desvio de dinheiro público, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade do agente público que praticou o ato irregular (artigo 16, § 2º, alínea "a", da Lei 8.443/1192). Não é necessária, assim, a conduta dolosa, bastando apenas a modalidade culposa.

(...)

Frisa-se que a condenação em débito, embora acarrete a obrigação de restituir determinada importância à União, não é sanção, mas sim recomposição do patrimônio público ao status quo anterior. Quando a boa e regular aplicação de recursos não pode ser comprovada, considera-se causado dano ao patrimônio da União, um prejuízo, tendo lhe sido lesionado um bem jurídico. Dessa forma, do ato danoso, nasce a obrigação de indenizar, de restaurar o equilíbrio jurídico-econômico quebrado pelo agente.

É assim desnecessária, para o julgamento pela irregularidade das contas ou para a aplicação de multa em processo de fiscalização, a caracterização de ato doloso de improbidade. Basta que o gestor tenha cometido, de forma não justificada, ato ilegítimo ou antieconômico lesivo ao Erário ou deixado de adimplir sua obrigação de prestar contas dos recursos recebidos, e que lhe fosse exigível conduta diversa, para ficar caracterizada sua responsabilidade subjetiva.' (destaques acrescidos)

4.72. Nesse sentido também é o teor do Acórdão 1.870/2009-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. André Luís de Carvalho), cujo sumário foi vazado nos seguintes termos: "Caracterizada a conduta culposa do responsável, em virtude da qual concretizaram-se prejuízos para a Administração, eventual ausência de dolo, má-fé ou locupletamento não o exime do dever de recompor o dano a que deu causa" (destaques acrescidos).

4.73. Em outras palavras, não é necessário que tenha havido locupletamento de recursos para que o TCU determine a devolução dos mesmos. Já a presença do dano é indispensável, tendo sido o que se verificou nestes autos.

4.74. Em relação ao Sr. José Adelmo Alves, importante observar que no voto condutor do Acórdão guerreado, a motivação do Ministro Relator para sua condenação foi em função da "ausência de elementos que comprovem a sua boa-fé, deve-se reconhecer a revelia e aplicar a multa do art. 58, I, da Lei 8.443/1992.". Portanto, não há imputação de débito, e sim de multa, uma vez que "foi omisso em relação ao dever de prestar contas, bem como não adotou as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente TCE, contrariando o enunciado da Súmula 230 do TCU." (peça 30, p. 1, itens 7 e 8).

4.75. Nesta Corte, a penação em multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992, prescinde de má fé ou dolo. Nesse sentido são os seguintes Acórdãos da Jurisprudência Selecionada desta Corte:

'A conduta tipificada no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU) não comporta o exame do elemento subjetivo da má-fé ou do dolo do agente, mas, tão somente, a apuração do atendimento ou não da diligência efetuada. (Acórdão 71/2014-Plenário, Relator: Augusto Sherman)

A aplicação da penalidade prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992 não pressupõe o dolo específico de beneficiar ou prejudicar terceiros, basta o não atendimento à diligência do Tribunal sem causa justificada. O bem jurídico tutelado com essa sanção é a incolumidade da autoridade pública, a qual resta afetada com a simples negligência no atendimento à determinação do Tribunal. (Acórdão 1297/2016-Primeira Câmara, Relator: Bruno Dantas)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62037408.

Para aplicação de multa não há necessidade de existência de dolo. (Acórdão 3336/2011-Segunda Câmara, Relator: Ubiratan Aguiar)'

4.76. Assim, entende-se que os argumentos apresentados não permitiram elidir ou alterar o valor imputado à Sra. Iara Soares da Costa, a título de débito por meio da decisão recorrida, bem como isentar o Sr. José Adelmo Alves de sua condenação em multa do art. 58, I, da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

5. Em face da análise das razões recursais apresentadas, concluiu-se que:

a) As notificações nos 11/14, 12/14, 01/14 e 70/14 encaminhadas aos recorrentes durante a fase interna, bem como as comunicações desta Corte num prazo inferior a 5 anos do fim do prazo para apresentação de prestação de contas, garantiram o contraditório e a ampla defesa dos recorrentes, não configurando assim a iliquidez das contas;

b) não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU. O prazo final para a prestação de contas expirou em 4/01/2017, tendo a ordem para a citação ocorrido em 17/03/2016, ou seja, antes do prazo decenal;

c) o Sr. José Adelmo Alves foi legalmente citado, no endereço constante à época e até os dias atuais, da base de dados da Receita Federal do Brasil;

d) a despeito da Sra. Iara Soares da Costa ter apresentado alegações de que o objeto não foi executado em razão da inação do prefeito sucessor, não houve apresentação de documentos comprobatórios, tampouco argumentos ou provas contrárias;

e) a Sra. Iara Soares da Costa não trouxe aos autos elementos capazes de afastar sua responsabilidade pela autorização de pagamento por serviços realizados em desacordo com o plano de trabalho pactuado;

f) o Sr. José Adelmo Alvez não logrou sucesso em afastar sua condenação em multa por inércia diante da obrigação prevista na Súmula/TCU 230;

g) não se configura enriquecimento ilícito do estado a devolução que visa reparar o tesouro que financiou despesas inservíveis;

h) a imputação da multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992, prescinde de má fé ou dolo.

V – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

I – conhecer dos recursos de reconsideração interposto por José Adelmo Alves e Iara Soares Costa (peças 42 e 43) contra o Acórdão nº 8.814/2017-TCU-1ª Câmara (peça 29) e, no mérito, negar-lhes provimento.

II – dar ciência da deliberação aos recorrentes, aos órgãos/entidades interessados e à Procuradoria da República no Estado do Sergipe [cf. item 9.8 do acórdão recorrido]."

8. O corpo diretivo da unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU aquiesceram à referida análise (peças 50 a 52).

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62037408.