

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 021.090/2013-0 [Aposos: TC 000.132/2018-7, TC 000.133/2018-3, TC 000.136/2018-2, TC 000.137/2018-9, TC 000.134/2018-0, TC 000.135/2018-6]

Natureza(s): Recurso de revisão (tomada de contas especial)

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Vila Boa - GO

Responsáveis: Abeçolom Ribeiro de Moura (160.647.711-00); Construtora Planalto Ltda (05.477.031/0001-51); Waldir Gualberto de Brito (416.306.961-53)

Recorrente: Waldir Gualberto de Brito (416.306.961-53)

Interessado: Superintendência Estadual da Funasa no Estado de Goiás (26.989.350/0239-14)

Representação legal:

Jose Carlos Ferreira de Araujo (29.589/OAB-DF), representando Waldir Gualberto de Brito; e

Antonio Donizete de Oliveira (7.366/OAB-GO), representando Abeçolom Ribeiro de Moura.

SUMÁRIO: CONVÊNIO. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. INEXISTÊNCIA DA COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA DOS MÓDULOS DOMICILIARES. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo sr. Waldir Gualberto de Brito, então prefeito do Município de Vila Boa-GO, contra o Acórdão 3.539/2016-1ª Câmara, proferido em tomada de contas especial (peça 22).

2. A tomada de contas especial foi instaurada em razão da não aprovação das contas do convênio 324/2003, firmado entre a Fundação Nacional de Saúde e o Município de Vila Boa-GO.
3. O convênio, no valor de R\$ 290.025,48 a cargo do concedente e R\$ 9.278,42 a título de contrapartida, teve por objeto a execução de “*melhorias sanitárias domiciliares*” e vigeu no período de vigorou no período de 22/12/2003 a 26/5/2010 (peça 2, p. 104).
4. Especificamente, o plano de trabalho previa, essencialmente, a execução de 119 módulos sanitários ao custo unitário de R\$ 2.493,10 (peça 1, p. 151).
5. O órgão repassador constatou a execução de 27,73% das obras físicas, relativas a 33 módulos sanitários concluídos e recebidos, no valor de R\$ 82.272,30. Houve, pois, a impugnação das despesas relativas aos 72,27% das obras físicas não concluídas/recebidas (peça 2, p. 64).
6. Pela aplicação de recursos sem a devida contraprestação foram responsabilizados solidariamente o então prefeito signatário do convênio, sr. Waldir Gualberto de Brito e a Construtora Planalto Ltda.

7. O ora recorrente, na condição de prefeito sucessor, foi responsabilizado pela não comprovação da boa e regular aplicação do saldo dos recursos do convênio, que permaneceu em conta bancária específica ao final do exercício de 2004, no total de R\$ 21.984,68.

8. Assim, mediante o acórdão recorrido, o sr. Waldir Gualberto de Brito teve suas contas julgadas irregulares, foi condenado em débito pela quantia de R\$ 21.984,68 e sofreu a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00.

9. Depois de se manifestar pelo conhecimento do recurso, a unidade técnica assim se manifestou quanto ao mérito:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Waldir Gualberto de Brito, ex-prefeito municipal de Vila Boa-GO (peça 132) contra o Acórdão 3539/2016 – TCU – 1ª Câmara, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues (peça 51).

1.1. Reproduz-se a seguir a decisão ora atacada:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revel Waldir Gualberto de Brito, conforme disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92;

9.2. rejeitar as alegações de defesa de Abeçolom Ribeiro de Moura e da Construtora Planalto Ltda.;

9.3. julgar irregulares as contas de Abeçolom Ribeiro de Moura, Waldir Gualberto de Brito e da Construtora Planalto Ltda., condenando-os ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação do débito, sem prejuízo de abater valores eventualmente ressarcidos, fixando-lhes o prazo de quinze dias, desde a ciência, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres da Fundação Nacional de Saúde;

Débito: Abeçolom Ribeiro de Moura

<i>Data</i>	<i>Valor R\$</i>
<i>7/7/2004</i>	<i>R\$ 77.108,00</i>

Débito: Abeçolom Ribeiro de Moura, em solidariedade com a empresa Construtora Planalto Ltda.

<i>Data</i>	<i>Valor R\$</i>
<i>1º/9/2014</i>	<i>7.653,00</i>
<i>1º/10/2014</i>	<i>14.000,00</i>

Débito: Waldir Gualberto de Brito

<i>Data</i>	<i>Valor R\$</i>
<i>1/1/2005</i>	<i>21.984,68</i>

9.4. aplicar a Abeçolom Ribeiro de Moura a multa individual prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. aplicar a Waldir Gualberto de Brito e Construtora Planalto Ltda. a multa individual prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no

valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde, contra o ex-prefeito de Vila Boa/GO, Abeçolom Ribeiro de Moura, em virtude de impugnação total das despesas realizadas com recursos de convênio, firmado com a Prefeitura Municipal, para execução de melhorias sanitárias domiciliares.

2.1. Com base em pareceres técnicos, parecer financeiro e relatórios de visitas, que atestaram execução física de 27,73% do objeto do convênio, sem a apresentação, na prestação de contas, de documentação complementar referente a esse percentual, o tomador de contas concluiu pela impugnação total das contas apresentadas, com débito apurado correspondente ao valor original de R\$ 203.017,98 (peça 2, p. 196-204; 234-236).

2.2. O parecer técnico final (retificação) havia recomendado, entretanto, a aprovação técnica da prestação de contas final de 27,73% das obras físicas, relativas a 33 módulos sanitários concluídos e recebidos, no valor de R\$ 82.272,30, e a impugnação das despesas relativas aos 72,27% das obras físicas não concluídas/recebidas (peça 2, p. 64).

2.3. Para esse cálculo, foi utilizado o custo unitário do módulo sanitário de R\$ 2.493,10, extraído da planilha orçamentária. A Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás (Secex/GO), considerando a aprovação de 27,73% das obras físicas, totalizando R\$ 82.272,30, apurou o dano ao Erário como R\$ 120.745,68 (R\$ 203.017,98 - R\$ 82.272,30).

2.4. Após análise dos elementos constantes dos autos, a unidade técnica promoveu a citação do ex-prefeito Abeçolom Ribeiro de Moura e da empresa Construtora Planalto Ltda., contratada para a execução das obras, pelo débito de R\$ 98.761,00, “decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio (...), em razão da construção e entrega de apenas 33 módulos sanitários de um total de 119 previstos no plano de trabalho, que propiciou a ocorrência de dano aos cofres da Fundação Nacional de Saúde...” (peça 10, p. 3-4, e docs. 27, 28, 33, 41 e 42).

2.5. Pelo débito decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação do saldo dos recursos do convênio, que permaneceu em conta bancária específica ao final do exercício de 2004, no total de R\$ 21.984,68, a unidade técnica realizou a citação do ex-prefeito sucessor, Waldir Gualberto de Brito (peça 10, p. 4, e peças 19 e 21).

2.6. Regularmente citado, o ex-prefeito Waldir Gualberto de Brito não se manifestou quanto às irregularidades verificadas, nem recolheu o débito.

2.7. Os autos foram apreciados por meio do Acórdão 3.539/2016-TCU-1ª Câmara (peça 51), que julgou irregulares as contas dos responsáveis, e, ao que interessa a este exame, aplicou débito e multa individual ao recorrente.

2.8. Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão (peça 132).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se exame preliminar de admissibilidade (peças 133-134) com despacho do Exmo. Ministro Relator Benjamin Zymler (peça 135) que conheceu do recurso de revisão, sem atribuição de efeito suspensivo.

EXAME DE MÉRITO

4. *Constitui objeto do presente recurso verificar se a documentação apresentada pelo recorrente é apta a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Por se tratar de matéria de ordem pública, também será analisada a prescrição.*

Prescrição

5.1. *No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados na peça 139, que contém estudo e pronunciamentos anteriores da secretaria sobre o tema. Nessas manifestações estão desenvolvidas as seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:*

a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais, independentemente de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime da Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito. Assim, sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999.

5.2. *Passa-se à análise da prescrição no caso em exame, considerando-se as premissas indicadas anteriormente.*

a) Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário

5.3. *No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.*

5.4. *Entre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.*

5.5. *A responsabilização solidária do Sr. Abeçolom Ribeiro de Moura e da empresa se deu pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 324/2003, em razão da construção e entrega de apenas 33 módulos sanitários de um total de 119 previstos no plano de trabalho (peças 27 e 41).*

5.6. *Já o Sr. Waldir Gualberto de Brito foi responsabilizado por débito decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação do saldo dos recursos do Convênio 324/2003, firmado entre a Fundação Nacional de Saúde e o Município de Vila Boa/GO, que permaneceu na conta bancária específica em 1/1/2005, com infração ao disposto no art. 22 da Instrução Normativa STN nº 1/1997 (peça 19).*

5.7. *Sob a ótica do prazo decenal previsto no regime do Código Civil, nos casos de não comprovação da regular aplicação de recursos repassados por convênios ou instrumentos congêneres, considera-se como marco inicial a data limite para a entrega da prestação de contas final, nos termos do art. 1º, parágrafo 2º, inciso I, da IN TCU 56/2007, aplicável ao caso (Acórdão*

5130/2017 – TCU – 1ª Câmara, Rel. Ministro Bruno Dantas; Acórdão 2278/2019 – TCU – 1ª Câmara, Relator Min Augusto Sherman Cavalcanti).

5.8. O Convênio 324/2003 vigeu no período de 22/12/2003 a 26/5/2010 (peça 2, p. 104), com prazo final para apresentação da prestação de contas em 25/7/2010. Não houve a apresentação da prestação de contas final, consoante o Parecer Financeiro 23/2010 (peça 2, p. 84-85), entretanto houve a apresentação da prestação de contas parcial em 16/5/2005 (peça 1, p. 191). Desse modo, o termo a quo para a contagem da prescrição é 16/5/2005.

5.9. Consoante Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, tal é interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

5.10. O ato determinou as citações dos responsáveis ocorreu em 22/10/2014 (peça 14).

5.11. O Acórdão 3539/2016-TCU-1ª Câmara, de 31/5/2016 (peça 51) julgou irregulares as contas dos responsáveis, os condenou em débito e aplicou-lhes multa.

5.12. Não houve o transcurso de mais de dez anos entre os eventos destacados, afastando-se a ocorrência da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

b) Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999 (MS 32.201)

5.13. A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal”.

5.14. Em favor da incidência da Lei 9.873/1999 pesa o fato de que ela adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU em julgamentos posteriores ao Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

5.15. Ressalta-se que as causas interruptivas da prescrição da ação punitiva indicadas no normativo mencionado são:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível;

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

5.16. Deve-se asseverar que, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.

5.17. Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

5.18. Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

5.19. *A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a “apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.*

5.20. *Com base nas considerações acima, tem-se a seguinte análise:*

a) *termo a quo: data da entrega da prestação de contas parcial, em 16/5/2005 (peça 1, p. 191).*

Causas interruptivas

b) *Relatório de visita técnica da Funasa, em 28/11/2005 (peça 1, p. 253-255);*

c) *Relatório de visita técnica da Funasa, em 4/5/2007 (peça 1, p. 289-293);*

d) *Parecer Técnico Final da Funasa, em 13/11/2008 (peça 2, p. 32);*

e) *Parecer Financeiro 23/2010 da Funasa, de 20/3/2010 (peça 2, p. 82-86);*

f) *Relatório de Tomada de Contas Especial, de 21/2/2011 (peça 2, p. 196-204);*

g) *autuação do processo no TCU, em 31/7/2013;*

h) *Acórdão 3539/2016-TCU-1ª Câmara, de 31/5/2016 (peça 51) que julgou irregulares as contas dos responsáveis, os condenou em débito e aplicou-lhes multa.*

5.21. *Verifica-se que não ocorreu o transcurso de prazo superior a 5 anos entre os eventos destacados, não tendo ocorrida a prescrição.*

5.22. *Ademais, observa-se que não houve prescrição intercorrente.*

Boa e regular aplicação dos recursos públicos

6. *O Sr. Waldir Gualberto de Brito diz que não prestou contas do saldo bancário da conta do convênio à época que assumiu a gestão da prefeitura, e na presente oportunidade acosta aos autos extratos bancários, Nota Fiscal 26 (Construtora Planalto) e cópia do cheque nominal à empresa que realizou os serviços. Defende que houve o pagamento dos valores e a prestação do serviço, o que afasta a condenação do requerente (peça 132, p. 4-10).*

Análise

6.1. *Preliminarmente, se verifica que o recorrente foi condenado em débito em razão da não comprovação da boa e regular aplicação do saldo dos recursos do Convênio 324/2003, firmado entre a Fundação Nacional de Saúde e o Município de Vila Boa/GO, que permaneceu na conta bancária específica em 1/1/2005, com infração ao disposto no art. 22 da Instrução Normativa STN 1/1997 (peça 19, p. 1).*

6.2. *O ajuste vigeu no período de 22/12/2003 a 26/5/2010 (peça 2, p. 104), com prazo final para apresentação da prestação de contas na data de 25/7/2010, tendo havido a condenação de dois ex-prefeitos municipais.*

6.3. *O mandato do Sr. Abeçolom Ribeiro de Moura como prefeito de Vila Boa-GO expirou em 31/12/2004, alguns meses após a liberação das duas primeiras ordens bancárias e alguns dias após a liberação da terceira e da quarta parcelas (peça 1, p. 323 e 333).*

6.4. *Foram gastos, na gestão do Sr. Abeçolom Ribeiro de Moura como prefeito de Vila Boa-GO R\$ 181.000,00, do total de R\$ 203.017,98 transferidos pela Funasa até o final do exercício de 2004 (peça 1, p. 323-333).*

6.5. *Dos R\$ 203.017,98 repassados pela Funasa, a gestão do Sr. Abeçolom deixou o saldo de R\$ 21.948,68 – valor nominal - aplicado em BB Fix. Esse foi o valor que estava aplicado na ocasião da posse do sucessor do Sr. Abeçolom na Prefeitura de Vila Boa, Sr. Waldir Gualberto de Brito, gestões*

2005-2008 e 2009-2012. Tal montante foi encontrado computando-se apenas as aplicações e os resgates constantes dos extratos, sem considerar os rendimentos (peça 10, p. 2-3).

6.6. Na presente oportunidade o Sr. Waldir Gualberto de Brito acosta aos autos extratos bancários, Nota Fiscal 26 (Construtora Planalto) e cópia do cheque nominal à empresa que realizou os serviços.

6.7. A documentação aponta o pagamento de R\$ 21.000,00, à Construtora Planalto (NF 00028), em 12/1/2005, referente à 4ª medição da obra de construção dos módulos sanitários domiciliares (peça 132, p. 7-10).

6.8. Compulsando os autos, verifica-se que o ora responsável encaminhou relatório de cumprimento do objeto, de 5/5/2005, relativo à prestação de contas parcial (período de 2/6/2004 a 31/9/2004), e indicou a execução de 41 unidades de módulos sanitários (peça 1, p. 276). Consoante relatório de execução física financeira foram gastos R\$ 116.000,00 (peça 1, p. 209).

6.9. Veja-se que tal montante não contemplou os documentos fiscais encaminhados no presente recurso que dão conta da realização de mais um pagamento no valor de R\$ 21.000,00 (peça 1, p. 211 e peça 132, p. 7-10).

6.10. Entretanto, não há a comprovação da execução física da totalidade dos módulos sanitários consoante informado na documentação relativa à prestação de contas.

6.11. O parecer técnico final da Funasa, de 13/11/2008, asseverou que “o objeto pactuado no Convênio foi atingido parcialmente, conforme plano de trabalho, com 27,73% de execução das obras.” (peça 2, p. 32). Desse modo, houve a entrega de apenas 33 módulos dos 119 contratados.

6.12. Tal foi corroborado pelo relatório de visita técnica da Funasa, realizada em 4/5/2009 (peça 2, p. 56).

6.13. O recorrente não agrega aos autos documentos a fim de demonstrar a execução física da totalidade dos módulos sanitários indicado na prestação de contas, razão pela qual a documentação apresentada não se mostra suficiente a evidenciar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Informações adicionais

7. O Sr. Waldir Gualberto de Brito requer que todas as publicações sejam feitas em nome de José Carlos Ferreira de Araújo, inscrito na OAB/DF sob nº 29.589, sob pena de nulidade (peça 132, p. 6).

CONCLUSÃO

8. Preliminarmente, não se verifica a ocorrência da prescrição qualquer que seja o regime adotado.

8.1. Na presente oportunidade, o recorrente não agrega aos autos documentação a fim de demonstrar a execução física da totalidade dos módulos domiciliares indicados na prestação de contas, não devendo, portanto, serem afastados os débitos e multas aplicados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise de recurso de revisão interposto por Waldir Gualberto de Brito contra o Acórdão 3539/2016 – TCU – 1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992:

I – conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

II – dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente e aos demais interessados.

10. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a unidade técnica.

É o relatório.