

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por José Maurício Carneiro Fernandes (peças 63/89) contra o Acórdão 5109/2019-TCU-1ª Câmara, relatado pelo E. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

A deliberação recorrida julgou irregulares as contas especiais de José Creomar de Mesquita Costa, ex-Prefeito do Município de São Benedito do Rio Preto/MA, durante as gestões 2005/2008 e 2009/2012, e de José Maurício Carneiro Fernandes, ex-Prefeito sucessor, nas gestões 2013/2016 e 2017/2020, e os condenou ao ressarcimento de dano ao Erário e ao pagamento de multa individual, em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos recursos do Convênio 658670/2009 (SIAFI 655813).

O convênio foi firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação da Educação (FNDE) e o Município de São Benedito do Rio Preto/MA, e tinha por objeto a construção de escola, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).

O valor total do ajuste foi fixado em R\$ 1.257.818,85, sendo R\$ 1.245.240,66 referentes aos recursos federais e R\$ 6.220,00 relativos à contrapartida municipal.

A vigência do convênio abrangeu o período entre 30/12/2009 e 20/8/2015. O prazo para apresentação da prestação de contas expirou em 19/10/2015.

Os recursos federais foram transferidos em duas parcelas: R\$ 622.620,33, em 4/1/2011, na gestão de José Creomar de Mesquita Costa; e, R\$ 622.610,33, em 3/1/2013, no mandato de José Maurício Carneiro Fernandes.

De acordo com a decisão recorrida, a imputação de débito e de multa a cada gestor municipal está circunscrita aos valores recebidos nos respectivos períodos de gestão.

Em seu apelo, José Maurício Carneiro Fernandes sustenta a impossibilidade de apresentação da prestação de contas total do convênio, em razão da ausência de informações relativas aos recursos geridos pelo prefeito antecessor.

Aduz a regular aplicação da despesa referente à parcela do convênio recebida em seu período de gestão, tendo empenhado os recursos na licitação e na contratação de empresa para edificação de escola em bairro denominado “mutirão”, na referida municipalidade. Apresenta documentação anexa, a qual inclui extratos bancários da conta vinculada, processo licitatório, notas de empenho, notas fiscais e extrato de Sistema Integrado de Gestão Financeira do FNDE, dentre outros documentos (peças 64 a 89).

Justifica a omissão no dever de prestar contas diante da inviabilidade de inserir as informações relativas aos recursos por ele geridos no Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE (SIGPC).

Colaciona arestos desta Corte de Contas no intuito de defender a regularidade da prestação de contas, mesmo tendo sido intempestiva.

Requer, ao final, a reforma do acórdão recorrido e novo julgamento das contas pela regularidade ou regularidade com ressalvas. Caso não possa ser dispensada a multa, pleiteia redução da graduação da pena.

A Secretaria de Recursos, após realizar medidas saneadoras junto ao Banco do Brasil e ao FNDE, verificou não ter sido justificada a omissão no dever de prestar contas pelo recorrente. Afirma haver incompatibilidade entre as características da creche supostamente construída pelo responsável e a especificação do objeto previsto no projeto aprovado pelo convênio.

Assinala não ter sido demonstrada a efetiva execução e recebimento das obras, ainda que se admita o desvio de objeto. Assere subsistir débito residual referente aos rendimentos de aplicações financeiras dos recursos do convênio, os quais não foram considerados na imputação de dano aos ex-gestores municipais pela decisão recorrida.

A Unidade Técnica propõe, assim, conhecer do recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento.

O Ministério Público de Contas endossa a proposta da unidade instrutiva, salientando não ser possível acrescer débito residual ao montante original imputado aos responsáveis, nesta etapa processual, em razão da vedação ao *non reformatio in pejus*.

Considera, ainda, ser contrária à racionalidade administrativa e à economia processual a interposição de recurso de revisão pelo MPTCU contra a deliberação inicial, para acréscimo ao título condenatório da dívida oriunda dos rendimentos da aplicação financeira dos recursos do convênio, no valor original de R\$ 57.840,69, dos quais R\$ 9.721,37 teriam sido auferidos na gestão do recorrente. Salienta que o valor do débito residual é ínfimo frente à quantia integral do débito do acórdão recorrido, razão pela qual declina do interesse de interpor recurso de revisão contra a deliberação original, o qual não contribuiria para a efetividade do processo.

Feito esse resumo, **decido**.

Ratifico despacho prévio de admissibilidade do recurso de reconsideração (peça 95), uma vez que foram preenchidos os requisitos estabelecidos nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

Preliminarmente, afasto a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória.

Embora a prescrição afirmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 636.886/AL (tema 899 da repercussão geral) refira-se à fase posterior à formação do título executivo, o TCU iniciou discussões acerca das premissas da prescritibilidade e de eventual mudança de entendimento. Para tanto, o Tribunal expediu, por meio do item 9.8 do Acórdão 459/2022-TCU-Plenário, determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo para constituição de grupo técnico de trabalho, a fim realizar estudo sobre o tema e apresentar ao colegiado projeto normativo que disciplina a aplicação da matéria no âmbito TCU.

Enquanto o Tribunal não deliberar definitivamente sobre o projeto normativo, em homenagem ao princípio do Colegiado, aplico ao presente caso a jurisprudência pacífica desta Corte, nos termos do Enunciado 282 da Súmula de Jurisprudência do TCU, segundo o qual “*As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao Erário são [em quaisquer casos] imprescritíveis.*”

Em relação à pretensão punitiva, esta Corte de Contas adota a orientação jurisprudencial estabelecida na Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, em que a prescrição é regida pelo prazo de dez anos, sendo interrompida a contagem pelo ato que ordenar a citação ou audiência do responsável, nos termos dos artigos 202 e 205 do Código Civil.

Dessa forma, no caso vertente, não ocorreu o transcurso do lapso decenal. Considerando que não houve a prestação de contas em 19/10/2015, o prazo prescricional começou a fluir em 29/8/2017 (peça 1), data em que a área técnica do FNDE assinou despacho de autorização de instauração da TCE, tendo sido interrompida a contagem na data do despacho que autorizou a citação e

audiência dos responsáveis, em 26/7/2018 (peça 18). Tampouco escoou o prazo prescricional entre a data de reinício da contagem (26/7/2018) e a data da prolação da decisão recorrida, em 2/7/2019 (peça 44).

Quanto ao mérito, acolho os pareceres uniformes da Unidade Técnica e do Ministério Público, sem embargo de acrescer algumas considerações.

O recorrente não logrou justificar a omissão no dever de prestar contas. Além de não comprovar a impossibilidade de acesso e envio ao FNDE da documentação de despesa alusiva à parcela do convênio gerida pelo prefeito antecessor, o responsável deixou de remeter à autarquia a prestação de contas referente aos recursos do ajuste recebidos em sua gestão.

Ao contrário do que alega a defesa, o FNDE confirmou ser viável, à época, a inclusão da prestação de contas parcial no sistema SIGPC da autarquia, o que, de fato, veio a ser feito de forma extemporânea pelo recorrente em 21/1/2020.

Compulsando os elementos de despesa trazidos pelo responsável nesta etapa recursal, verifico haver evidente incongruência entre as características da obra de edificação de creche, declarada pelo recorrente, e as especificações do objeto do convênio.

Foram apresentadas três notas fiscais emitidas pela Construtora Freitas Veloso Ltda. – EPP, no valor total de R\$ 620.349,00, tendo a empresa sido contratada pela prefeitura após a realização de tomada de preços, em que participou como única licitante. (peça 66, p. 31-65 e 69-70; peça 67, págs 79-86)

Os documentos enfeixados pela defesa referem-se à “execução de obras e serviços de engenharia de conclusão da creche pró-infância tipo ‘B’ no bairro mutirão”, orçada em R\$ 623.034,65 (peça 66, págs. 2 e 8 a 27).

Ocorre que o objeto do convênio previa a edificação de escola completa pelo valor de R\$ 1.257.818,85. Obrigou-se o FNDE a fornecer a planta da escola e a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do projeto padrão, registrada no Conselho Regional de Engenharia, os quais se encontram nos autos (Crea) (peças 19, págs. 1 e 2). Conforme planta elaborada pela autarquia, a escola completa composta de salas para creche e pré-escola, salas administrativas, *play-ground*, lavanderia, refeitório, anfiteatro, entre outros itens

No entanto, além da extensão e características da edificação diferirem das especificações do objeto do convênio, a ART registrada pela conventente também é irregular por ter sido emitida após o início das obras.

Poder-se-ia cogitar em desvio de objeto, uma vez que a construção da creche, mesmo sendo de menor extensão e distinta característica da aprovada pelo convênio, ainda, estaria dentro da finalidade do programa. Todavia, há indícios que depõem contra a fidedignidade dos documentos de despesa e contra a verossimilhança de construção da escola.

Os documentos anexados pela defesa nesta etapa recursal não foram inclusos na prestação de contas parcial encaminhada ao FNDE, cuja cópia foi anexada a esses autos (peça 120).

Também não há evidências de que os serviços tenham sido fiscalizados e acompanhados por servidor designado. De acordo com o instrumento do contrato firmado entre a prefeitura e a construtora, os pagamentos deveriam ser precedidos de medição dos serviços assinados pelos responsáveis.

A primeira nota fiscal destina-se ao pagamento da conclusão de uma creche no bairro Mutirão. No entanto, o boletim de medição foi assinado apenas pelo sócio administrador da

construtora (peça 85, pág. 10). Além disso, conforme contrato, o pagamento da primeira medição estava condicionado à apresentação de ART, de alvará da construção e de comprovante de instalação da placa da obra. À exceção da ART, os demais documentos não foram localizados na prestação de contas.

As duas outras notas fiscais não foram acompanhadas por boletim de medição, apesar de também se referirem aos mesmos serviços descritos na primeira nota, o que as tornam inadmissíveis como comprovantes regulares de despesa (peças 86, pag. 3, e 87, pág. 4)

Também não foram identificados os termos circunstanciados de recebimento provisório e definitivo das obras, em desacordo com a cláusula nona da avença (peça 67, pág. 82).

Tais lacunas e contradições fragilizam a prova produzida. Além disso, não há especificação exata do local da obra, tendo sido indicado endereço genérico como sendo "bairro Mutirão", sem número.

Por fim, com relação ao débito residual decorrente dos rendimentos de aplicação financeira dos recursos do convênio, apurados em diligência realizada pela Unidade Técnica e não computados no acórdão condenatório, o Ministério Público de Contas, diante da proposta da instrução, declina do interesse de interpor recurso de revisão contra deliberação original, em homenagem à racionalidade administrativa e à economia processual

Observa que são ínfimos os valores das parcelas imputáveis a cada gestor municipal, em relação ao total da dívida, além de o estágio avançado do processo não recomendar, do ponto de vista que se postergue a efetividade da decisão.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso de reconsideração e voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de abril de 2022.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator