

TC 024.745/2018-9

Tipo: Tomada de contas especial (recurso de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Governador Edison Lobão/MA

Recorrente: Lourencio Silva de Moraes (CPF 336.280.683-04)

Advogado: Fabrício da Silva Macedo, OAB/MA 8.861 (peça 45)

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Tomada de contas especial. Funasa. Execução de sistema de abastecimento de água. Omissão no dever de prestar contas. Contas Irregulares. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Prescrição. Não ocorrência. Responsabilidade do prefeito sucessor. Não configurada. Não provimento.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto por Lourencio Silva de Moraes (peça 46) contra o Acórdão 2384/2021-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti (peça 28), abaixo transcrito:

9.1. excluir o Sr. Evando Viana de Araújo da presente relação processual;

9.2. considerar revel o Sr. Lourencio Silva de Moraes (CPF: 336.280.683-04), Prefeito Municipal de Governador Edison Lobão/MA na gestão 2009-2012, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.3. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I; 209, incisos III e IV; 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, irregulares as contas do Sr. Lourencio Silva de Moraes (CPF: 336.280.683-04), Prefeito Municipal de Governador Edison Lobão/MA na gestão 2009-2012, e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 99.999,99	7/12/2011

9.4. aplicar ao Sr. Lourencio Silva de Moraes (CPF: 336.280.683-04) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, no valor de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.6. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU,

para adoção das medidas que entender cabíveis; e

9.7. dar ciência desta deliberação à Fundação Nacional de Saúde, ao Município de Governador Edison Lobão/MA e aos responsáveis.

HISTÓRICO

2. Tratam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Funasa (Fundação Nacional de Saúde), em desfavor de Lourencio Silva e de Evando Viana, ambos ex-prefeitos de Governador Edison Lobão/MA nos períodos de 2009-2012 e 2013-2020, respectivamente.

2.1. O motivo foi a impugnação parcial das despesas do Convênio 764/2006 - Siafi 569499 em razão da omissão no dever de prestar contas da primeira parcela dos recursos repassados, no valor de R\$ 99.999,99. O convênio foi firmado entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Governador Edison Lobão/MA em 25/6/2006 para executar um sistema de abastecimento de água, conforme detalhado em plano de trabalho (peça 2, p. 22 e 5-10).

2.2. Seu valor foi fixado em R\$ 206.000,00, sendo R\$ 6.000,00 de contrapartida, mas foram liberados apenas R\$ 99.999,99 por meio da ordem bancária de 6/6/2011. Sua vigência iniciou em 25/6/2006 e findou em 5/3/2014, conforme décimo termo aditivo (peça 2, p. 71 e 61).

2.3. Em relatório de visita técnica realizada em 10/9/2015, constatou-se que nada havia sido realizado. Mediante pareceres de 24/9/2015 e 30/9/2015, recomendou-se a reprovação das contas de Lourencio Silva e a instauração de TCE. Em parecer de 15/7/2016, sugeriu-se incluir Evando Viana como responsável solidário (peça 2, p. 95-97, 99-101 e 107-108).

2.4. Em 5/12/2016, foi instaurada a TCE, imputando-se um débito de R\$ 99.999,99 a Lourencio Silva e Evando Viana por omissão no dever de prestar contas, conforme relatório de 28/1/2017 (peça 2, p. 131-135). A TCE seguiu para a Controladoria Geral da União (CGU), que acatou as conclusões da Funasa por intermédio de relatório de auditoria, certificado de auditoria, parecer do dirigente do controle interno e pronunciamento ministerial, emitidos entre maio e junho de 2018 (peça 1, p. 20-27).

2.5. Em instrução inicial de 23/8/2018 (peça 3), constatou-se não haver razões para manutenção da responsabilidade de Evando Viana, uma vez que ele ingressou com ação civil de improbidade contra Lourencio Silva. Este fato confirmou a impossibilidade de prestação de contas por parte do município, ante a ausência de documentação.

2.6. Foi proposta a citação de Lourencio Silva por não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos, em virtude da impugnação total das despesas, no valor de R\$ 99.999,99. O motivo: inexecução total do objeto e não disponibilização da documentação necessária à prestação de contas ao prefeito sucessor (peça 3, p. 6).

2.7. Realizadas as comunicações, não se obteve retorno do citado, operando-se, portanto, os efeitos da revelia. Concluiu-se que não havia elementos passíveis de reconhecer a boa-fé do responsável, cujas contas sugeriram-se irregulares, com imputação de débito e aplicação da multa proporcional a ele. As instâncias seguintes concordaram com essa proposta e o acórdão condenatório foi prolatado em sessão da 1ª Câmara do TCU de 2/3/2021 (peça 23, p. 3 e 6, e 24-30).

2.8. Ato contínuo, o ex-prefeito interpôs recurso de reconsideração contra a decisão, o qual foi conhecido pelo Relator em 26/7/2021 e enviado a esta Secretaria para exame (peças 46 e 54).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade constante à peça 50, ratificado pelo Relator, Exmo. Ministro Benjamin Zymler, o qual conheceu do recurso e suspendeu os efeitos dos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão impugnado, em relação ao ex-prefeito (peça 54).

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação

- 4.1. Constitui objeto de o presente exame definir as seguintes questões:
- a) preliminar:
 - a.1) prescrição;
 - b) mérito:
 - b.1) responsabilidade do prefeito sucessor;

Preliminar

5. Prescrição

5.1. Não houve, por parte do recorrente, questionamentos acerca da prescrição. Todavia, em função de novo entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre esse assunto, o tema vem sendo objeto de debate no TCU e ainda não há um posicionamento consolidado acerca dos critérios a serem adotados. Como prescrição é questão de ordem pública e pode ser levantada em qualquer fase do processo, entende-se pertinente analisar o assunto.

5.2. No exame da prescrição, a Serur tem analisado, em suma, sob duas óticas: Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, Redator Ministro Walton Alencar, e Lei 9.873/1999. Pelo primeiro critério, em linhas gerais, a prescrição sancionatória subordina-se ao prazo geral de dez anos (Código Civil, 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 (peça 66).

5.3. Importa recordar resumidamente os principais marcos desse processo: trata-se de omissão na prestação de contas de um convênio assinado em 25/6/2006, mas o repasse dos recursos federais somente foi efetivado em 6/6/2011. De acordo com os autos, o prazo final para prestação de contas foi 4/5/2015 (peça 2, p. 99).

5.4. Em visita técnica realizada em 10/9/2015, constatou-se que nada havia sido. Em 5/12/2016, foi instaurada a TCE. A CGU tomou conhecimento dos fatos por meio de relatório de auditoria de 17/5/2018. No TCU, a TCE foi autuada em 31/7/2018 e o acórdão condenatório é de 2/3/2021.

5.5. Pelo Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, item 9.1.2, a prescrição é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada. No caso de omissão no dever de prestar contas, o entendimento é que o termo inicial da prescrição corresponde à data da entrega da prestação de contas extemporânea ou dia seguinte ao término do prazo final para entrega, a que ocorrer primeiro.

5.6. No presente caso, não houve entrega da prestação de contas. Logo, deve ser considerada a data de 5/5/2015 como termo inicial para contagem do prazo prescricional por esse critério. Dessa forma, independente de interrupções, constata-se que não houve prescrição, pois não se passaram dez anos desde essa data até a emissão do acórdão condenatório em 2021.

5.7. Sob a ótica da Lei 9.873/1999, art. 1º, o prazo geral é de cinco anos, o qual deve ser contado da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Desde que se passou a discutir prescrição no âmbito deste Tribunal em função dos novos entendimentos do STF sobre o assunto, considerava-se a não prestação de contas como conduta omissiva e, como tal, permanente por excelência.

5.8. Por isso, a prescrição só começaria a fluir do momento em que fossem prestadas as contas ou a partir da data da primeira medida de apuração dos fatos. Essa foi a ênfase dos votos dos Ministros do STF Roberto Barroso, no MS 32.201, e Gilmar Mendes, no RE 636.886. Nessa hipótese, o termo inicial da prescrição deveria ser a data de 10/9/2015, quando ocorreu a visita técnica às obras e constatou-se que nada havia sido feito.

5.9. No entanto, em decisão de 11/11/2021, proferida no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5509 (peça 67), o Ministro Relator Edson Fachin apresentou uma nova

visão sobre o assunto em seu voto, conforme abaixo transcrito:

(...) não se afigura razoável que o termo inicial para a fluência do lapso temporal dependa de providência que não esteja sob responsabilidade ou atribuição própria da Corte de Contas, sob pena de se premiar não apenas a conduta do gestor causador do dano, mas também a da autoridade supervisora desidiosa. É preciso, porém, diferenciar as situações em que a demora para a chegada da notificação é gerada: a omissão na prestação de contas por quem é obrigado a prestá-las, a desídia injustificável para o envio do procedimento preliminar ao controle interno e, finalmente, os casos em que as informações sobre o dano ou irregularidade são levadas diretamente ao Tribunal (...)

5.10. Para o Ministro, o “dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues”. É um entendimento diferente do anterior e sua justificativa reside na necessidade de impor um tempo razoável no reconhecimento de danos causados por omissão em prestações de contas. Em outras palavras, na necessidade de fiscalização tempestiva de recursos repassados.

5.11. Por essa ótica, o termo inicial, no caso sob exame, seria 4/5/2015, que é a data em que as contas deveriam ter sido entregues. Nesta análise, será utilizada esta data, até porque é mais favorável ao recorrente. Além disso, se não houver prescrição com essa data, não haverá com aquela citada no item 5.8. desta instrução, que é posterior.

5.11. A Funasa realizou visita técnica em 10/9/2015, primeiro evento a interromper a prescrição, por se tratar de ato inequívoco, que importe apuração do fato, conforme art. 2º, inc. II, da Lei 9.873/1999. Não foi ultrapassado, portanto, o prazo geral de cinco anos.

5.12. Resta avaliar se ocorreu a prescrição intercorrente, isto é, quando o processo fica paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”, nos termos do art. 1º, § 1º, da mesma lei. Note-se que há correlação entre essa última hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses desse dispositivo, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

5.13. A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrária a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

5.14. No presente caso, após a visita técnica, a Funasa instaurou TCE em 5/12/2016 e a CGU emitiu relatório de auditoria de 17/5/2018. Como a TCE entrou em 31/7/2018 no TCU e o acórdão condenatório é de 2/3/2021, observa-se que não foi ultrapassado esse interregno de mais de três anos, de forma que é possível dizer que não se operou também a prescrição intercorrente. Não há, portanto, que se falar em prescrição do presente feito, segundo o regime da Lei 9.873/1999.

Mérito

6. Responsabilidade do prefeito sucessor

6.1. Sobre esse assunto, o recorrente apresentou os seguintes argumentos, em suma (peça 46, p. 1-2):

a) Sua responsabilização foi um equívoco, pois o prazo para apresentação da prestação de contas foi prorrogado para o mandato do prefeito sucessor.

b) Não há que se falar em responsabilidade do recorrente sobre esse débito.

c) O convênio em tela teve vigência inicial de 25/6/2006 a 25/5/2007, prorrogada até 5/3/2014, conforme aditivo (peça 2, p. 61).

d) Por sua vez, o mandato do recorrente compreendeu o período de 1/1/2009 a 31/12/2012.

e) É fato público e notório que foi realizada a transição de governo do recorrente para a equipe do Evando Viana, seu sucessor. Por isso, é pura falácia alegar que ele não disponibilizou a

documentação necessária para a prestação de contas,

f) É entendimento jurisprudencial do TCU que é do prefeito sucessor a responsabilidade pela prestação de contas, quando a vigência do convenio adentrar em seu mandato.

Análise:

6.2. Tem razão o recorrente quando alega que o prefeito sucessor é responsável pela prestação de contas, quando a vigência do convênio adentrar em seu mandato. Dessa forma, ainda que não tenha celebrado o convênio nem executado seu objeto, cabe ao sucessor a obrigação de prestar contas.

6.3. Contudo, na impossibilidade de apresentar os documentos demandados, o sucessor deve adotar medidas legais para resguardar o patrimônio público. Nesse sentido, os Acórdãos 2212/2016-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Weder de Oliveira e 503/2016-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer. Esse entendimento também se encontra na Súmula TCU 230.

6.4. Na realidade, a Prefeitura de Governador Edison Lobão/MA, por meio do seu sucessor, adotou as medidas legais precitadas, pois fez impetrar ação civil pública de improbidade administrativa contra o recorrente. Nessa ação, foram denunciadas as infrações cometidas e solicitada a retirada da prefeitura do cadastro de inadimplentes (peça 2, p. 78-83).

6.5. Conforme se observa, o sucessor se eximiu da solidariedade em relação à responsabilidade imputada ao recorrente. De fato, esse assunto não é novidade nesses autos e já foi analisado devidamente na instrução inicial (peça 3, p. 4-5). Nesse momento processual, ao invés de trazer elementos para demonstrar a correta aplicação dos recursos, ele se limita a rediscutir esse assunto e a colocar a culpa em seu sucessor.

6.6. Argumentar que houve transição entre as duas gestões não ajuda a defesa, pois é obrigação do gestor prestar contas dos recursos federais recebidos. Para cumprir sem sobressaltos essa obrigação, ele poderia, por exemplo, ter guardado as provas da correta aplicação dos recursos que recebeu da União. Ou ter respondido à citação efetivada pelo TCU. Ou ainda esclarecer como foi gasto o dinheiro que recebeu. Nada disso ele fez. Por isso, não há como aceitar sua linha de defesa.

CONCLUSÃO

7. A partir da análise, conclui-se que não houve prescrição e que não há o que reconsiderar. Por isso, propõe-se **negar provimento** ao recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração de Lourencio Silva de Moraes contra o Acórdão 2384/2021-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, **negar-lhe** provimento;
- b) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao recorrente e aos demais interessados.

Serur, em 24 de março de 2022.

(assinado eletronicamente)
ANTÔNIO MARTINS JÚNIOR
AUFC – Mat. 5636-7