

VOTO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor de Jonatas Alves de Almeida, prefeito do Município de São Francisco do Maranhão/MA (gestões 2005-2008 e 2009 a janeiro de 2010), e da empresa Ananda Construções e Comércio Ltda., na condição de contratada pelo poder público, em razão da inexecução parcial do objeto e da omissão no dever de prestar contas da segunda parcela de recursos federais repassada por meio do Convênio 357/2005 (Siafi 555318).

O objeto da avença foi a implantação de sistema de abastecimento de água nos povoados de Nova Betel e Bananeiras, localizados em São Francisco do Maranhão/MA.

O convênio vigeu inicialmente de 16/12/2005 a 16/12/2006, e, após sucessivas prorrogações, findou em 28/6/2013 (peça 1, p. 195 e 365, e peça 2, p. 4, 30, 46, 62, 80, 86, 104, 112 e 120), tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 27/8/2013.

Foram previstos R\$ 199.999,99 a cargo da União e R\$ 10.526,31 a título de contrapartida municipal, para a execução do objeto, tendo sido, de fato, repassados, apenas duas parcelas de R\$ 80.000,00 cada, conforme as ordens bancárias 2007OB904043 (de 5/4/2007) e 2007OB909063 (de 15/8/2007), creditadas na conta da avença em 10/4/2007 e 17/8/2007, respectivamente.

O Relatório de Tomada de Contas Especial, de 5/1/2016 (peça 3, p. 89 a 98), deixou consignado que houve prejuízo ao Erário em razão da não-aprovação da prestação de contas referente à primeira parcela, por inexecução do objeto, e da não-apresentação da prestação de contas relativa à segunda parcela.

Concluiu pela: i) imputação de débito no valor original de R\$ 80.032,45, a Jonatas Alves de Almeida, enquanto prefeito no período de 2005-2008 e de 2009 a janeiro de 2010, em regime de solidariedade com a empresa Ananda Construções e Comércio Ltda.; e ii) não-comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos envolvidos em razão da omissão no dever de prestar contas da segunda parcela repassada, com imputação do débito no montante original de R\$ 80.000,00, a Jonatas Alves de Almeida.

O Certificado de Auditoria 527/2016 (peça 3, p. 147) e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 527/2016 (peça 3, p. 148) foram emitidos no mesmo sentido, e o Ministro de Estado da Saúde atestou haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno, por meio do pronunciamento, peça 3, p. 149.

No âmbito do TCU, após a realização de diligência junto à Funasa para o saneamento dos autos, unidade técnica promoveu:

a) a citação solidária de Jonatas Alves de Almeida (prefeito entre 2005-2008 e 2009 até janeiro de 2010) e da Ananda Construções e Comércio Ltda. (empresa contratada pelo poder público) pelo débito de R\$ 80.000,00, em razão da não-comprovação da boa e regular aplicação dos recursos da primeira parcela repassada por força do Convênio 357/2005, tendo em vista que as diversas impropriedades registradas nos pareceres financeiros da Funasa e a contratação de empresa sem capacidade operacional (sem empregados registrados no exercício de 2007 e, no ano de 2008, com apenas dois funcionários, e com a sócia Nara Silvana Porto Maciel registrada no CadÚnico do governo federal, recebendo recursos dos programas sociais) levaram à conclusão de que não houve execução física do empreendimento;

b) a citação solidária de Jonatas Alves de Almeida e de Francisco Ademar dos Santos (prefeito sucessor até 2012), pelo débito de R\$ 80.000,00, referente à não-comprovação da boa e

regular aplicação dos recursos, em razão da omissão no dever de prestar contas da segunda parcela transferida no âmbito do Convênio 357/2005; e

c) a audiência de Jonatas Alves de Almeida e de Francisco Ademar dos Santos, pelo descumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos repassados por força do Convênio 357/2005.

Somente a Ananda Construções e Comércio Ltda. apresentou alegações de defesa (peças 51 e 55). Jonatas Alves de Almeida e Francisco Ademar dos Santos quedaram-se silentes, razão pela qual a unidade técnica declarou sua revelia.

Uma vez que a defesa apresentada não foi capaz de elidir as irregularidades, a então Secretaria de Controle Externo no Maranhão (Secex/MA) propôs julgar irregulares as contas dos três responsáveis, imputando-lhes os débitos, em regime de solidariedade, nos termos das citações.

Além disso, Adelbarto Rodrigues Santos, prefeito de São Francisco do Maranhão/MA, àquela época, não atendeu aos ofícios 815/2017 (peça 10; AR de peça 14, com ciência em 16/5/2017) e 1751/2017 (peça 28, de 1/8/2017) de diligência ao município, realizadas pelo TCU antes das citações e das audiências. Por essa razão, a unidade técnica propôs a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/92 ao responsável.

O MP/TCU emitiu parecer, peça 60, posicionando-se pela renovação das citação e audiência do ex-prefeito, Jonatas Alves de Almeida, e da citação da empresa contratada Ananda Construções e Comércio Ltda., a fim de sanear os atos, tendo em vista que não constou, nos ofícios, a irregularidade referente à não-comprovação da aplicação dos recursos da segunda parcela transferida no objeto pactuado, não-obstante os valores tenham sido sacados da conta do convênio mediante cheques, como demonstra o extrato juntado à peça 25, p. 107.

Sanadas as falhas, os autos vieram ao meu gabinete, momento em que divergi do entendimento de que a responsabilidade de Francisco Ademar dos Santos deveria ser afastada ante o fato de os recursos transferidos terem sido geridos exclusivamente por Jonatas Alves de Almeida.

Como demonstrado nos autos, o que maculou as contas foi a ausência de comprovação documental da execução do objeto e a inobservância dos requisitos normativos e técnicos, o que impede seja estabelecido o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as benfeitorias eventualmente realizadas, conforme relatórios de vistoria *in loco*, realizadas pela Funasa.

Francisco Ademar dos Santos informou, por meio do Ofício PMSFMA 5/2012, que concluiu o objeto com recursos próprios, sem comprovar sua afirmação. Dessa forma, avocou responsabilidade pelo ajuste, que se amolda aos termos do Enunciado 230 da Súmula da Jurisprudência do TCU, restando caracterizada a sua corresponsabilidade pelos recursos geridos por seu antecessor.

Restituí os autos à SecexTCE, para que, à luz das análises empreendidas, estabelecesse adequada cadeia de responsabilização e refizesse as citações necessárias.

A SecexTCE promoveu então:

a) citação, em regime de solidariedade, de Jonatas Alves de Almeida (prefeito no período de 2005-2008 e de 2009 a janeiro de 2010), de Francisco Ademar dos Santos (prefeito no período de fevereiro de 2010 até dezembro de 2012) e da Ananda Construções e Comércio Ltda., (empresa contratada pelo poder público), ante a não-comprovação da boa e regular aplicação da primeira parcela repassada em razão de irregularidades na execução física e financeira do Convênio 357/2005, cujo débito original alcançou a importância de R\$ 80.032,45;

b) citação, em regime de solidariedade, de Jonatas Alves de e de Francisco Ademar dos Santos, pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados por força do Convênio 357/2005, em razão da omissão no dever de prestar contas, bem como da emissão de cheques nominais ao emitente e à própria prefeitura, desacompanhados dos comprovantes de liquidação das despesas que os suportaram, cujo débito original alcançou a importância de R\$ 80.000,00; e

c) audiência de Francisco Ademar dos Santos pelo descumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos repassados por força do Convênio 357/2005.

Francisco Ademar dos Santos e Jonatas Alves de Almeida, apesar de devidamente notificados, mantiveram-se silentes, enquanto a empresa Ananda Construções e Comércio Ltda. apresentou alegações de defesa (peça 74), por intermédio de seu procurador constituído nos autos (peças 52 e 56).

Após a avaliação da resposta, a Secex TCE concluiu que as irregularidades não foram elididas e que Francisco Ademar dos Santos não geriu os recursos públicos federais repassados, não podendo ser responsabilizado pelo débito. Entretanto, incorreu em irregularidade grave pelo descumprimento do prazo originalmente estipulado para a prestação de contas do Convênio 357/2005, sem justificar o não-atendimento da obrigação.

A unidade técnica, com a anuência do MP/TCU propôs:

a) considerar Jonatas Alves de Almeida e Francisco Ademar dos Santos revéis e dar seguimento ao feito, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela empresa Ananda Construções e Comércio Ltda.;

c) julgar irregulares as contas de Francisco Ademar dos Santos, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da mesma Lei;

d) julgar irregulares as contas de Jonatas Alves de Almeida e da empresa Ananda Construções e Comércio Ltda., com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, imputando-lhes, em regime de solidariedade, o débito original de R\$ 80.032,45, referente à primeira parcela da avença; e imputando apenas a Jonatas Alves de Almeida o débito original de R\$ 80.000,00, referente à segunda parcela repassada; aplicando-lhes a multa individual e proporcional aos débitos prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

e) aplicar a Adelbarto Rodrigues Santos, na condição de prefeito, a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, por não ter atendido às reiteradas diligências dirigidas ao Município de São Francisco do Maranhão/MA (Ofícios 815 e 1751/2017-TCU/SECEX-CE, peças 10-11 e 28-30, com recebimentos válidos em 16/5/2017 e 31/8/2017, conforme atestam os respectivos avisos de recebimento, peças 14 e 31).

II

Alinho-me ao encaminhamento proposto, sem prejuízo de tecer considerações.

Preliminarmente, não procede a alegação de prescrição ressarcitória e punitiva, postulada pela empresa Ananda Construções e Comércio Ltda.

Quanto a prescrição da pretensão ressarcitória, registro que, até o momento, não foi exarada, pelo STF, decisão com repercussão geral acerca do tema, em processos de controle externo.

Embora a questão tratada pelo RE 636.886/AL (tema 899 da repercussão geral), frequentemente suscitado, restringa-se à fase posterior à formação do título executivo, o TCU iniciou discussões acerca das premissas da prescritibilidade e eventual mudança de entendimento, no TC 000.006/2017-3.

O processo foi recentemente julgado por meio do acórdão 459/2022-Plenário, de 9/3/2022, que ordenou à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (Segecex) *“a formação de grupo técnico de trabalho para que, em processo apartado, apresente a este Plenário projeto de normativo que discipline, de forma completa e detalhada, o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo, tendo por base jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal, adequando-a às especificidades das diversas formas de atuação do Tribunal de Contas da União, devendo incluir, no estudo que fundamentará o projeto de normativo, avaliação do impacto das teses prescricionais discutidas sobre as responsabilidades e danos apurados nos processos em andamento no Tribunal, sobretudo os mais sensíveis, relevantes e de elevada materialidade”*.

Até que a matéria seja definitivamente reavaliada, em homenagem ao princípio do Colegiado, continuo aplicando 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 imprescritíveis.”*

Quanto à prescrição da pretensão punitiva por esta Corte, aplico o entendimento fixado por meio do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, segundo o qual, a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo decenal geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

Neste caso, as irregularidades ora tratadas ocorreram em 31/1/2010 (último dia de seu segundo mandato), para Jonatas Alves de Almeida; em 28/6/2013 (data em que expirou o prazo para prestação de contas final do ajuste), para Francisco Ademar dos Santos, e em 5/12/2011 (data do distrato do contrato entre a empresa e o município), para a empresa Ananda Construções Comércio Ltda., e o ato que ordenou a citação dos responsáveis foi emitido em 5/11/2019 (peça 68). Não há que falar, portanto, em ocorrência de prescrição da pretensão punitiva.

No mérito, a prestação de contas parcial da primeira parcela dos recursos, no valor de R\$ 80.000,00, está eivada de inconsistências. A Relação de Pagamentos Efetuados informou desembolsos de R\$ 48.314,24, com o cheque 850001, em 20/4/2007, e de R\$ 31.618,21, com o cheque 850002, em 30/4/2007 (peça 2, p. 144 e 246), que não correspondem à movimentação financeira presente dos extratos bancários (peça 25, p. 111), que demonstram a emissão e compensação de cheques nos valores de R\$ 57.569,46, em 20/4/2007 (peça 18), e de R\$ 22.462,99, em 30/4/2007 (peça 19).

Ademais, a nota fiscal 665 emitida pela empresa contratada, no valor de R\$ 80.032,45 (peça 2, p. 158), e os recibos que a suportaram, nos valores de R\$ 31.618,21 e R\$ 48.414,24 (peça 2, p. 160 e 162) não guardam consonância com os cheques (peças 18 e 19) que constam do extrato bancário (peça 25, p. 111).

Portanto, a empresa emitiu recibos com valores divergentes daqueles dos cheques emitidos em seu favor, os quais foram compensados diretamente na conta bancária da pessoa jurídica.

Além disso, há fortes indícios de que a empresa Ananda Construções e Comércio Ltda. não detinha capacidade operacional, uma vez que, em consulta à Relação Anual de Informações Sociais (Rais), verificou-se que não possuía empregados registrados no exercício de 2007 e, no ano de 2008, contava com apenas dois funcionários, sendo que a sócia Nara Silvana Porto Maciel constava no

CadÚnico do Governo Federal, como recebedora de recursos de programas sociais, situação essa incompatível com sua participação em empresa de construção civil. Esses achados não foram justificados na defesa apresentada.

Os relatórios de visita técnica emitidos pela Funasa deixaram consignado execução física de 0,00% do objeto pactuado, devido a variadas pendências de ordem técnica, sem etapa útil do objeto que proporcionasse benefício social. As vistorias foram realizadas em 29/10/2007 (peça 2, p. 186-194) e em 3/3/2009 (peça 2, p. 196-204).

Os pagamentos irregulares em favor da empresa contratada foram adimplidos nos dias 20 e 30/4/2007 (peças 18, 19 e 25, p. 111), e o distrato do contrato entre a empresa e o município foi assinado cerca de quatro anos e meio depois, em 5/12/2011 (peça 55, p. 11), não havendo como sustentar a tese de que a execução da obra estava regular, na ocasião da rescisão contratual.

Jonatas Alves de Almeida foi o prefeito que gerenciou o ajuste, contratou a empresa executora, efetuou os pagamentos impugnados e apresentou a prestação de contas parcial referente à primeira parcela dos recursos repassados por força do convênio em análise.

Como visto, os documentos que apresentou não comprovaram a boa e regular aplicação dos recursos públicos referentes à primeira parcela do ajuste, restando configuradas irregularidades na execução física e financeira do seu objeto, no montante original apurado de R\$ 80.032,45.

Não há, portanto, como afastar as responsabilidades de Jonatas Alves de Almeida e da empresa Ananda Construções e Comércio Ltda. pela execução irregular da primeira parcela do Convênio 357/2005.

No que concerne à segunda parcela, no valor de R\$ 80.000,00, a importância foi creditada em conta bancária específica do convênio em 17/8/2007, ou seja, ainda na gestão de Jonatas Alves de Almeida. Os extratos bancários e os cheques fornecidos pelo banco demonstram que coube a Jonatas Alves de Almeida a responsabilidade pelos dispêndios desses recursos, nos valores de R\$ 10.000,00, em 20/8/2007; R\$ 40.000,00, em 24/8/2007; e R\$ 30.000,00, em 24/8/2007 (peça 25, p. 107), por meio de cheques nominais ao emitente e à própria prefeitura (peças 20 a 22).

Entretanto, ele omitiu-se quanto ao dever de prestar contas dos aludidos cheques, ao deixar de apresentar os comprovantes de liquidação das despesas que os suportaram, o que o torna responsável por essa parcela do débito.

Quanto a Francisco Ademar dos Santos, prefeito sucessor, embora omisso quanto à obrigação de prestar as contas finais em razão de a vigência do convênio adentrar o seu mandato, não geriu os recursos transferidos, razão pela qual não deve responder pelo débito.

O fato de ele ter viabilizado a conclusão do sistema de abastecimento de água com outros meios e recursos próprios, supostamente municipais, tornando-o útil em benefício da sociedade local, não o exime da responsabilidade de prestar contas dos recursos provenientes do Convênio 357/2005.

Uma vez que a obrigação não foi adimplida, julgo suas contas irregulares e aplico-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

Por fim, o TCU, com a finalidade de obter informações acerca da execução do convênio, realizou duas diligências ao Município de São Francisco do Maranhão/MA, por meio dos Ofícios 815 e 1751/2017-TCU/SECEX-CE (peças 10-11 e 28-30), com recebimentos válidos em 16/5/2017 e 31/8/2017, conforme atestam os respectivos avisos de recebimento (peças 14 e 31). Adelbarto Rodrigues Santos, enquanto prefeito do ente convenente e responsável pelo cumprimento da demanda, não atendeu às diligências, tampouco encaminhou justificativas acerca de eventuais dificuldades em respondê-las.

Ante o não atendimento das reiteradas diligências sem causa justificada, aplico a Adelbarto Rodrigues Santos a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, que prescinde de audiência prévia, nos termos do art. 268, § 3º, do Regimento Interno do TCU.

Os valores atualizados dos débitos referentes à primeira e segunda parcelas, sem juros, até 31/3/2022, são de R\$ 187.856,91 e R\$ 185.821,94, respectivamente.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de maio de 2022.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator