

TC 027.420/2019-1

Tipo: Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - DF

Recorrente: José Rolim Filho (CPF 095.565.913-20) e Benedito Francisco Silveira Figueiredo (CPF 003.155.673-68)

Advogado(s): Ricardo Araujo Torres (OAB/PE 19443) e Alan Judson Zaidan de Sousa (OAB/MA 12985)

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Convênio. Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos. Revelia. Contas irregulares. Débito. Multa. Comunicação. Recurso de reconsideração. Razões recursais insuficientes para alterar o mérito do acórdão. Negativa de provimento do recurso.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por José Rolim Filho (peça 203) e Benedito Francisco Silveira Figueiredo (peça 227) contra o Acórdão 3311/2022-TCU-2ª Câmara (peça 199, Rel. Min. André de Carvalho).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. declarar a revelia de Benedito Francisco Silveira Figueiredo e José Rolim Filho, além da Castrocom Construções Serviços e Projetos Ltda. e da Imperador Empreendimentos e Construções Ltda., nos termos do art. 12, § 3º, da Lei n.º 8.443, de 1992;

9.2. julgar irregulares as contas de Benedito Francisco Silveira Figueiredo e José Rolim Filho, além da Castrocom Construções Serviços e Projetos Ltda. e da Imperador Empreendimentos e Construções Ltda., nos termos dos arts. 16, III, alíneas "b" e "c", com o § 2º, "b", e 19, **caput**, da Lei n.º 8.443, de 1992, para condená-los solidariamente ao pagamento do correspondente débito, com a atualização monetária e os juros de mora calculados desde as datas informadas até o efetivo recolhimento, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprovem perante o Tribunal, nos termos do art. 214, III, "a", do RITCU, o recolhimento da referida dívida em favor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, na forma da legislação em vigor, sob as seguintes condições:

9.2.1. débito em desfavor, solidariamente, de Benedito Francisco Silveira Figueiredo, além da Castrocom Construções Serviços e Projetos Ltda., pelos seguintes valores:

Data de Ocorrência	Valor Histórico (em R\$)
20/12/2008	256.670,97

9.2.2. débito em desfavor, solidariamente, de José Rolim Filho, além da Imperador Empreendimentos e Construções Ltda., pelos seguintes valores:

Data de Ocorrência	Valor Histórico (em R\$)
30/9/2011	12.076,46
29/9/2011	723,54
1º/2/2012	19.405,00
27/8/2012	17.253,00
21/11/2014	53.947,00

9.3. aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443, de 1992, em desfavor de Benedito Francisco Silveira Figueiredo, com a Castrocom Construções Serviços e Projetos Ltda, individualmente, sob os respectivos valores de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais), além de José Rolim Filho, com a Imperador Empreendimentos e Construções Ltda., individualmente, sob os respectivos valores de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, III, "a", do RITCU, o recolhimento da referida dívida em favor do Tesouro Nacional, com a devida atualização monetária, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas fixadas por este Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, com a devida atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RITCU, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas fixadas por este Acórdão, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443, de 1992, diante do não atendimento às notificações; e

9.6. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei n.º 8.443, de 1992, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em desfavor de Benedito Francisco Silveira Figueiredo e de José Rolim Filho, como então prefeitos de Codó - MA (gestões: 2005-2008 e 2009-2016, respectivamente), diante da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pelo Convênio CRT/MA/27.000/2007, sob o valor original de R\$ 1.736.211,46 em recursos federais para a execução das obras de construção e recuperação em estradas vicinais, com bueiros e pontes de madeira, nos projetos de assentamento localizados no município. A vigência do ajuste foi estipulada para o período de 31/12/2007 a 31/12/2013.

2.1. A partir do Relatório do Tomador de Contas Especial 4/2019 (Peça 129), assinalou-se a responsabilidade de Benedito Francisco Silveira Figueiredo e José Rolim Filho, pelo dano ao erário sob o valor original de R\$ 1.036.391,51 em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos aludidos recursos federais repassados pelo Convênio CRT/MA/27.000/2007.

2.2. Nesta Corte entendeu-se adequado chamar aos autos e promover a citação de Benedito Francisco Silveira Figueiredo e José Rolim Filho, bem como das empresas Castrocom Construções Serviços e Projetos Ltda. e da Imperador Empreendimentos e Construções Ltda., para apresentarem as suas alegações de defesa.

2.3. Após o desenvolvimento do processo, as contas dos responsáveis foram julgadas irregulares e houve a condenação ao pagamento do correspondente débito, bem como a aplicação da multa do art. 57, da Lei 8443/92 a todos os responsáveis.

2.4. As irregularidades pelas quais os recorrentes foram citados e condenados estão descritas no relatório do voto condutor do acórdão (peça 201, p. 4) e podem ser assim descritas, *verbis*:

15. Na instrução inicial, analisando-se os documentos nos autos, sugeriu-se a realização de citação de Benedito Francisco Silveira Figueiredo, solidariamente com a empresa Castrocom Construções Serviços e Projetos Ltda., em razão do pagamento por serviços inexecutados parcialmente, no valor de R\$ 256.670,97, em razão de ter sido executado somente o percentual de 4,26%, conforme apontado no Parecer Técnico 09/2017.

16. Foi sugerida ainda a realização de citação de José Rolim Filho, solidariamente com a empresa Imperador Empreendimentos e Construções, em decorrência das seguintes irregularidades:

a) utilização indevida de recursos do convênio em razão da realização de pagamentos à empresa Imperador Empreendimentos e Construções, abaixo discriminados, sem que tivesse sido apresentada a documentação comprobatória da despesa, conforme consta no Parecer Financeiro 09/2017;

b) pagamento por serviços realizados pela Empresa Imperador Empreendimentos e Construções, no valor de R\$ 17.253,00, sem que constasse na nota fiscal 71, a referência ao convênio; e

c) pagamento por serviços realizados pela Empresa Imperador Empreendimentos e Construções, no valor de R\$ 53.947,00, sem que constasse na nota fiscal 81, a referência ao convênio, e após o término da vigência do convênio.

2.5. Neste momento, os recorrentes insurgem-se contra a deliberação previamente descrita.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos dos exames de admissibilidade de peças 205 e 230 e dos despachos de peças 212 e 232.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) ocorrência ou não da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU.

b) ilegitimidade passiva de Benedito Francisco Silveira Figueiredo para figurar como responsável na presente TCE;

c) a existência ou inexistência de ilegitimidade passiva de José Rolim Filho em razão da delegação de competência em convênios.

5. Da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU

5.1. Defende-se no recurso do Sr. Benedito Francisco Silveira Figueiredo a ocorrência da prescrição em razão do decurso de dez anos entre irregularidade sancionada, que ocorreu em 20/12/2008, e o ato de ordenação da citação.

5.2. O Sr. José Rolim Filho, por sua vez, defende que prescreve em cinco anos o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos da Lei 9.873/1999 e de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em especial no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral).

5.3. Argumenta, em síntese, que:

a) “a citação ocorreu mais de 5 (anos) depois da gestão do ora defendente do cargo de Prefeito Municipal de Codó, finalizada em 31.12.2016. Inexistentes fatos capazes de gerar a suspensão ou a interrupção do prazo prescricional”;

b) não há que se falar que “o precedente vinculante do STF somente se aplica à execução fiscal e a prescrição intercorrente que decorre da interpretação conjunta dos arts. 40, §4º, da FEF, c/c o art. 174 do CTN (...), a prescrição decorre do art. 1º da Lei nº 9.873/99. Afinal, a Suprema Corte assentou entendimento geral sobre o tema da prescritibilidade, em cinco anos, de títulos executivos gerados por decisão das Cortes de Contas” (v.g. Rcl: 39497 DF - DISTRITO FEDERAL 0087528-85.2020.1.00.0000, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 29/06/2020, Data de Publicação: DJe-167 02/07/2020).

Análise:

5.4. É prescritível o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos dos arts. 37, §5º, da Constituição Federal e 1º da Lei 9.873/1999, regulamentada, no âmbito do TCU, pela Resolução TCU 344/2022.

5.5. O exame da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU será realizado com base na Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria (art. 1º da Resolução TCU 344/2022).

5.6. Não procede a alegação de prescrição, consoante a seguir enunciado. No caso em análise, as irregularidades atribuídas aos recorrentes referem-se a deficiências nas comprovações da execução de parte do objeto e vícios na prestação de contas.

5.7. Dessa forma, de acordo com os elementos constantes dos autos, o marco inicial ocorreu em **2/3/2014**, primeiro dia após a data final da prestação de contas ao órgão concedente, nos termos do art. 4º, inc. I, da Resolução TCU 344/2022 (peça 9, p. 3, e 123). O documento de peça 48 afirma a inexistência da prestação de contas do presente convênio.

5.8. Conforme dispõe o art. 2º da Resolução TCU 344/2022, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU ocorre após cinco anos do marco inicial, estabelecido nos termos do art. 4º da citada norma.

5.9. Segundo o art. 8º da referida resolução, incide, também, a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujo termo inicial será o primeiro marco interruptivo da prescrição principal (Acórdão 534/2023/TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

5.10. No caso, a prescrição para o exercício das pretensões ressarcitória e punitiva foi interrompida nas seguintes datas:

Sr. Benedito Francisco Silveira Figueiredo:

a) em 12/1/2015, com o Relatório de Visita Técnica, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 63, p. 4);

b) em 23/3/2016, com a Análise Financeira (SR 12) 08/2016, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 104, p. 19);

c) em 6/3/2017, com a Análise Financeira (SR 12) 09/2017, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 114, p. 14);

d) em 8/6/2021, com a citação/audiência do responsável, nos termos do inc. I, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 181);

e) em 16/08/2019, com o protocolo do processo no TCU, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 1);

f) em 05/07/2022, com o acórdão condenatório, nos termos do inc. IV, art. 5º da Resolução 344/202, (peça 199);

Sr. José Rolim Filho:

a) em 12/1/2015, com o Relatório de Visita Técnica, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 63, p. 4);

b) em 23/3/2016, com a Análise Financeira (SR 12) 08/2016, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 104, p. 19);

c) em 6/3/2017, com a Análise Financeira (SR 12) 09/2017, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 114, p. 14);

d) em 13/10/2020, com a citação/audiência do responsável, nos termos do inc. I, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 171);

e) em 16/08/2019, com o protocolo do processo no TCU, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 1);

f) em 05/07/2022, com o acórdão condenatório, nos termos do inc. IV, art. 5º da Resolução 344/202, peça (199);

5.11. Portanto, a partir das causas interruptivas acima e tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, observa-se que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos.

6. Da ilegitimidade passiva de Benedito Francisco Silveira Figueiredo

6.1. Defende-se no recurso a sua ilegitimidade passiva e a responsabilidade pelo débito do seu sucessor, uma vez que não foi “responsável pela prestação de contas e não tinha poder de ordenação de despesas”.

6.2. Argumenta-se que, no momento da sua saída do comando da prefeitura, em 31 de dezembro de 2008, o saldo remanescente do convênio era de R\$ 538.234,75 (quinhentos e trinta e oito mil, duzentos e trinta e quatro reais e setenta e cinco centavos), devidamente mantido em conta específica da prefeitura (Agência 248-8 e Conta 22.377-8, Banco do Brasil);

6.3. Nesse sentido, “o valor objeto desta cobrança é relativo ao valor deixado em conta bancária específica e não poderá ser imputado” ao recorrente, haja vista a sua saída do comando do município desde 31/12/2008;

6.4. A prestação de contas também se mostraria impossibilitada, pois não seria possível juntar documentos comprobatórios de despesas realizadas em data posterior ao período de vigência do seu mandato.

6.5. O recorrente junta, ainda, aos autos os documentos contidos à peça 228, que, supostamente, comprovariam a correta execução do objeto do convênio durante sua gestão.

Análise:

6.6. Entende-se necessário revisitar os fundamentos da citação que ocasionaram a condenação do recorrente. Veja-se o disposto na peça 135 que identificou os fundamentos da condenação por serviços inexecutados, *verbis*:

Irregularidade 1 – pagamento por serviços inexecutados parcialmente

Consta no parecer financeiro 09/2017 (peça 114, p. 1-2) que a conveniente apresentou o comprovante de depósito, no valor de R\$ 317.734,00, quase que totalmente ilegível, relativo ao

pagamento da nota fiscal 101 (peça 90, p. 1), da Castrocom Construções Serviços e Projetos Ltda. (CNPJ 08.870.238/0001-80).

Analisando os autos constata-se que em 20/12/2008 foi pago pelos serviços realizados pela empresa contratada (Castrocom Construções Serviços e Projetos Ltda – CNPJ 08.870.238/0001-80) o valor de R\$ 338.836,31 (peça 70, p. 1). Contudo, na vistoria do Incra realizada em junho de 2009 (peça 20) consta que haviam sido executados até aquela data apenas 4,26% dos serviços por meio dos cheques 850001 a 850003 (peça 114, p. 1-2). Pelo pagamento efetuado, a empresa deveria ter executado 17,57% do objeto (R\$ 338.836,31/R\$ 1.928.763,84), mas executou apenas R\$ 82.165,34 (R\$ 1.928.763,84*4,26%). Portanto, foi paga indevidamente a quantia de R\$ 256.670,97.

Não consta que tenham sido realizados serviços complementares pela referida empresa, pois foi contratada outra empresa para realização dos serviços objeto do convênio (empresa Imperador Empreendimentos e Construções - CNPJ 01.784.187/0001-24), conforme se verifica na peça 89. Conclui-se, portanto, que houve inexecução parcial do objeto pela empresa Castrocom.

(...)

Tendo em vista que a conveniente apresentou todas as informações solicitadas pelo Incra, e que a falta de análise decorreu de erros e desajustes da própria autarquia concedente, será aqui considerado apenas o débito resultante do pagamento por serviços não executados.

6.7. Há nos autos os seguintes documentos que se referem a esta inexecução:

a) Nota fiscal 101, no valor de R\$ de 338.836,31, emitida pela empresa Castrocom Construções, Serviços e Projetos Ltda. (peça 228, p. 27);

b) Elemento constante à peça 91 que se quer comprovante da emissão de cheque nominal à empresa Castrocom Construções, Serviços e Projetos Ltda. no valor de 317.734,00;

c) Relatório de vistoria técnica que registra a execução de 100% do objeto (peça 63, p. 3-4), *verbis*:

Conforme o quadro de Acompanhamento acima, a obra se encontra concluída com 100 % dos serviços executados e os recursos já liberados pelo INCRA correspondem a 100 % (repasse), de forma que a obra pode ser recebida e expedido o Termo de Aceitação para o encerramento das obras do Convênio.

6.8. Extrai-se dos autos, sem margens a dúvidas, que a condenação do Sr. Benedito Francisco Silveira Figueiredo decorreu do pagamento à empresa Castrocom Construções, Serviços e Projetos Ltda. por serviços inexecutados.

6.9. O raciocínio técnico-jurídico foi bem exposto na peça 135, trecho acima transcrito, e considerou que ante a inexecução parcial, verificada e constatada na Visita Técnica (peça 20) realizada em 12/8/2009, identificou-se o valor de R\$ 256.670,97 pagos à empresa por serviços que já deveriam ter sido realizados e corresponderiam à R\$ 338.836,31.

6.10. A linha temporal é essencial para compreensão dos fatos, vê-se que o suposto cheque nominal foi emitido em 30/12/2008 (peça 91), penúltimo dia da gestão do recorrente, e a vistoria realizada em 12/8/2009 (peça 20). É cristalino que se pagos, os serviços já deveriam ter sido executados. Logo, a princípio já se verifica grave irregularidade consistente na antecipação de pagamentos.

6.11. Mas não é só, na instrução que fundamentou a citação, ainda se constatou a assinatura de nova contratação com a empresa Imperador Empreendimentos e Construções (peça 89). Uma vez mais, há que se verificar a cronologia dos acontecimentos; o contrato com a nova contratada foi celebrado em 27/4/2009 (peça 89, p. 4), o que corrobora a observação (peça 135) que auxiliou na formação do juízo de mérito formulado por esta Corte, no sentido de que após os pagamentos a maior

feitos à empresa Castrocom Construções, Serviços e Projetos Ltda. pelo recorrente, não houve a execução de qualquer serviço pela contratada.

6.12. Há ainda que se registrar e informar, as constatações das diferentes análises técnicas contidas nos autos (peças 104 e 114), acerca de depósitos na conta específica de valores superiores aos definidos na contrapartida da conveniente.

6.13. Ainda que se alegue que, ao final, houve a execução de todo o objeto do convênio, a valoração das provas dos autos, quais sejam, pagamentos a maior e antecipados à empresa Castrocom Construções, Serviços e Projetos Ltda. sem a verificação da execução dos serviços correspondentes, contratação de outra empresa (Imperador Empreendimentos e Construções) em diminuto lapso temporal para a continuidade das obras, aporte a maior na conta específica do convênio, indica que os serviços inexecutados e pelos quais o recorrente foi condenado, foram concluídos com recursos diversos daqueles que serviram ao pagamento da empresa Castrocom Construções, Serviços e Projetos Ltda.

6.14. Repita-se, para ser enfático, a condenação do recorrente decorreu do pagamento por serviços inexecutados pela empresa beneficiária, o conjunto de evidências e sua valoração demonstram que houve o pagamento e o recebimento indevido de recursos públicos por parcela não realizada e que, portanto, ensejam o ressarcimento.

6.15. Nesta etapa recursal, não foi juntado qualquer elemento que desconstitua a irregularidade, dessa forma, a existência de saldo remanescente na conta específica em nada socorre o recorrente para o afastamento da sua legitimidade passiva, pois, ainda que tenha deixado valores na conta específica, ele autorizou e efetuou o pagamento à empresa Castrocom Construções, Serviços e Projetos Ltda. por serviços que a sociedade empresária não executou.

6.16. Dessa forma, não há como acatar as alegações do recorrente em relação à sua ilegitimidade passiva e o acórdão deve ser mantido nos seus exatos termos.

7. Da ilegitimidade passiva de José Rolim Filho

7.1. Defende o recorrente sua ilegitimidade passiva para responder, pessoalmente, por atos praticados em relação ao convênio *sub examine*, uma vez que inexistente qualquer conduta sua marcada de ilegalidade ou que tenha causado dano ao patrimônio público.

7.2. Argumenta-se que:

a) os fatos descritos no *decisum* condenatório se relacionam a secretaria específica da administração municipal; qual seja, Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, não alcançando atos praticados pelo ex-prefeito;

b) “não possuía poder de gestão sobre os recursos federais repassados pelo Convênio CRT/MA/27.000/2007, Siafi 602109, não lhe competindo solicitar, contratar, ou de qualquer modo ordenar a despesa, padecendo de competência funcional e técnica, uma vez que os denominados atos de gestão estavam a cargo dos secretários municipais, face o estabelecido no Decreto 3.709/2009, o qual disciplinou o modelo de Descentralização Administrativa adotado naquela municipalidade” (v.g. Acórdão 357/2007, colegiado não informado);

c) no RE 132.747/DF, “o Supremo Tribunal Federal, em matéria semelhante, deixou assente a impossibilidade dos Tribunais de Contas julgarem os atos do Chefe do Executivo na hipótese em que este não acumulava as funções políticas com as de ordenador de despesa”;

d) se mantida a responsabilidade do ex-gestor, haveria afronta ao princípio da intranscendência da denúncia, pois o ex-prefeito, conforme discutido, não pode responder pelos atos dos secretários municipais;

e) a existência do Decreto 3.709/2009 impede o estabelecimento do nexo causal entre conduta do recorrente e as supostas irregularidades. Também não haveria que se falar em responsabilidade solidária pela nomeação de secretários municipais, “eis que essa modalidade de responsabilidade, nos termos do art. 265 do Código Civil, nunca se presume, resultando da lei ou da vontade das partes”.

f) é “impossível e sem qualquer razoabilidade exigir de um Prefeito Municipal, diante de suas importantíssimas atribuições, exercer fiscalização dos atos praticados por todos os seus subordinados, eis que admitir o contrário traz à tona a aplicação da malfadada responsabilidade objetiva, instituto absolutamente incompatível com o caso dos autos”, no sentido alegado cita os seguintes julgados: STJ - HC 13.720/PR, rel. Min. Edson Vidigal; RESP 94539/PR, rel. Min. Vicente Cernicchiaro.

g) “a competência funcional para ordenar toda as despesas e, conjuntamente com sua equipe, estava compelido a fiscalizar a execução dos serviços” foi atribuída, pelo Decreto 3.709 de janeiro de 2009, à Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, na pessoa do Secretário; “deste modo, não poderia o Prefeito Municipal responder solidariamente com a Empresa Imperador Empreendimentos e Construções pelo convênio, posto que não era ordenador das despesas e não era responsável pela fiscalização dos serviços prestados”. Nesse sentido é a “jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União” (v.g. Acórdão 563/2019-TCU-2Câmara, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira);

Análise:

7.3. A responsabilidade do prefeito pela administração dos recursos públicos federais repassados à municipalidade é a regra, contudo, há exceção, qual seja, a existência de lei (forma e conteúdo adequado) que delega a secretário municipal a função de gestor e(ou) ordenador de despesas inseridos no seu rol de atribuições respectivas da secretaria ou departamento e, desde que não haja indícios da prática de atos de gestão dos valores pelo agente político máximo do ente federado (prefeito).

7.4. Dessa forma, se houver lei (forma e conteúdo adequado) que atribua aos secretários a função de gestores e(ou) ordenadores, conforme já afirmado, permite-se o afastamento da responsabilidade do prefeito pela utilização dos recursos federais transferidos (v.g. Acórdãos 2532/2023-TCU-1ª Câmara, relator Min. Benjamin Zymler e 991/2022-TCU-1ªCâmara, relator Min. Vital do Rêgo).

7.5. Porém, deve-se destacar que a espécie normativa apta a afastar a responsabilidade da autoridade máxima municipal é lei, não se aplicando outras espécies normativas a exemplo de decreto, portarias e outros (v.g. Acórdãos 10.397/2021-TCU-2ª Câmara e 4.485/2022-TCU-2ª Câmara, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

7.6. Sobressai dos precedentes mencionados que uma das *conditio sine qua non* para que seja afastada a responsabilidade do prefeito pela utilização de eventuais recursos federais recebidos, consiste na “forma” e no “conteúdo” em que a delegação de competência foi operada, ou seja, pressupõe-se a existência de uma lei municipal para tanto (forma) e que esse diploma indique com exatidão a autoridade competente para a prática dos atos de ordenação de despesa (conteúdo).

7.7. A lei, em sentido formal, deve detalhar as correspondentes atribuições do agente público delegado, não basta a existência normativa com disposições genéricas, sob pena de inaplicabilidade, há de se ter especificação do conteúdo material delegado.

7.8. Vale enfatizar, noutras palavras, e para que fique bem frisada a matéria, que a delegação deve ser efetuada por lei formal, e não mediante portaria ou decreto, a existência de lei, em sentido formal, é elemento axial da hipótese de afastamento excepcional da responsabilidade do prefeito na gestão de verbas federais, o que exclui a alternativa da portaria e(ou) decreto municipal.

7.9. No caso concreto, a delegação mediante o Decreto 3.709 de janeiro de 2009, invocado nas razões recursais, é insuficiente para transferir a competência originária do chefe do Poder Executivo local para os seus secretários, nos termos da jurisprudência já mencionada.

7.10. Percebe-se, portanto, nos termos de reiterados precedentes desta Corte, que, se há desvios ou irregularidades; a existência de decreto não rompe o nexo causal e não afasta a responsabilidade, diga-se subjetiva, da autoridade máxima do município.

7.11. Ainda é importante mencionar o magistério desta Corte exposto no voto do Acórdão 2506/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler. Na oportunidade registrou-se que a delegação *interna corporis* dos executivos municipais, no que se refere a gestão de recursos públicos federais, não retira do agente político a responsabilidade sobre a execução das despesas uma vez que “ele sempre atua na dupla condição de gestor e agente político”, *verbis*:

9. Em relação ao primeiro argumento recursal, registro que a delegação interna de atividades administrativas, em prefeituras, para a execução de despesas custeadas com recursos públicos federais, não retira do agente político a responsabilidade sobre a execução do convênio, uma vez que ele sempre atua na dupla condição de gestor e agente político.

10. É certo que esse entendimento não preconiza que o responsável deva praticar todos os atos de gestão referentes aos recursos repassados, mas sim adotar providências para que execução da despesa ocorra dentro dos parâmetros legais. Assim, o titular de um órgão/entidade deve escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa in eligendo e acompanhar, mesmo que de forma geral, o desempenho de seus subordinados, sob pena de responder por culpa in vigilando. Como precedentes desta Corte nesse sentido, menciono os Acórdãos Plenário 2.059/2015, 644/2012 e 476/2008.

7.12. Ante o exposto, verifica-se, no caso concreto, a inexistência de lei que atribua a outras autoridades municipais a gestão dos recursos públicos federais transferidos, subsistindo, portanto, a responsabilidade do recorrente, ex-prefeito municipal.

CONCLUSÃO

8. Do exame, é possível concluir que:

a) não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta o âmbito do TCU a Lei 9.873/1999;

b) não há como afastar a legitimidade passiva de Benedito Francisco Silveira Figueiredo, pois ele autorizou e efetuou o pagamento à empresa Castrocom Construções, Serviços e Projetos Ltda. por serviços que a sociedade empresária não executou;

c) há legitimidade passiva de José Rolim Filho, uma vez que inexistente lei municipal que atribua a outras autoridades municipais a gestão dos recursos públicos federais transferidos, assim, não há como eximir a responsabilidade do ex-prefeito pela gestão dos recursos aplicados durante seu mandato.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) informar ao(s) recorrente(s) e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

D2AudRecursos, em 09/07/2023.



(Assinado eletronicamente)

Giuliano Bressan Geraldo

AUFC, matr. 6559-5