TC-005.068/2004-2

Tipo: recurso de reconsideração em tomada de contas especial (recurso de revisão).

Unidade jurisdicionada: Município de Caxias/MA.

Recorrente: Renato Lourenço de Meneses (CPF 144.081.713-87).

Advogado: Augusto Alves de Andrade Neto (OAB/MA 9.359); procuração: peça 63.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Apartado criado por força do item 9.5 do acórdão 918/2003-Plenário. Convênios celebrados com o Ministério da Cultura. Citação. Revelia de um dos responsáveis. Alegações de defesa insuficientes para comprovar o nexo de causalidade necessário entre os recursos federais recebidos e a execução dos objetos pactuados. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Acolhimento de parte das razões recursais. Provimento parcial. Redução do débito e da multa. Recurso de revisão. Imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Inocorrência da prescrição decenal do Código Civil. Convênios. Exigência de cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor. Impossibilidade de afastamento da responsabilidade por obediência hierárquica à ordem manifestamente ilegal. Ônus do gestor de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos na consecução do objeto de convênio. Ausência de demonstração efetiva do liame entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos. Negativa de provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Renato Lourenço de Meneses (peça 62) em face do Acórdão 2.647/2010 (peça 11, p. 27-28), alterado pelo Acórdão 4.199/2011 (peça 12, p. 28-29), ambos da Segunda Câmara, com o seguinte teor:

> 9.1. considerar revel o Sr. Ezíquio Barros Filho, com amparo no § 3º do art. 12 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.

9.2. julgar irregulares as presentes contas, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e 19, caput, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c arts. 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e condenar o Sr. Ezíquio Barros Filho, solidariamente com o Sr. Renato Lourenço de Meneses, ao pagamento do débito apurado nestes autos, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das importâncias discriminadas a seguir aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a efetiva quitação do débito, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 216 do RITCU;

Data	Valor
19/12/1997	17.500,00
29/12/1997	11.100,00
29/12/1997	8.487,00
29/12/1997	2.988,00
29/12/1997	2.282,00
26/08/1998	9.103,00
26/08/1998	4.800,00
28/09/1998	1.000,00
06/10/1998	2.000,00
14/10/1998	6.710,00
15/10/1998	2.000,00
27/10/1998	1.000,00
09/12/1998	1.700,00
22/12/1998	339,00

9.3. aplicar aos Srs. Ezíquio Barros Filho e Renato Lourenço de Meneses, individualmente, multa no valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais), com fundamento art. 57, da Lei nº 8.443, de 1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente nos termos da legislação em vigor (art. 214, inciso III, alínea "a" do RITCU);

9.4. autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas a que se referem os itens 9.2 e 9.3 deste Acórdão em até (24) vinte e quatro prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RITCU);

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os itens 9.2 e 9.3 deste Acórdão, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992; e

9.6. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Maranhão, com amparo no § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443, de 1992.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de tomada de contas especial – TCE, instaurada em decorrência de determinação proferida no Acórdão 918/2003-Plenário (peça 1, p. 2-5), nos autos do TC 005.823/2000-1, que cuidou de Representação do então Deputado Federal Paulo Marinho, acerca de indícios de irregularidades na aplicação de recursos federais por parte do município de Caxias/MA.

2.1. Os presentes autos tratam especificamente dos Convênios 198/1997 e 86/1998 celebrados com o Ministério da Cultura, os quais tinham por objeto, respectivamente, a realização da "Semana Gonçalves Dias", no valor de R$ 47.886,00, e do "Projeto Balaiada – pesquisa arqueológica e estabilização das ruínas da Balaiada", no montante de R$ 44.452,00.

2.2. No caso do Convênio 198/1997, as irregularidades que deram ensejo à oitiva dos responsáveis foram as seguintes (peça 11, p. 2):

> (...) não comprovação da aplicação dos recursos do Convênio nº 198/97, objetivando a realização da 'Semana Gonçalves Dias', discriminados na tabela abaixo, face às seguintes irregularidades – a) os beneficiários de todos os cheques elencados foi a própria Prefeitura Municipal de Caxias, tendo sido endossados pelos gestores, quando a prestação de contas apontava para pessoas jurídicas diversas; b) ausência dos documentos fiscais nos quais se fundamentaria o processo de liquidação; c) os saques dos valores da conta corrente específica do Convênio teriam ocorrido em dezembro de 1997 e a prestação de contas apresentada em 17/04/98, ao passo que a realização do evento teria acontecido entre 01 e 03/05/1998

2.3. Em relação ao Convênio 086/98-Minc-Projeto Balaiada, o Tribunal ouviu os responsáveis, com base nas seguintes irregularidades (peça 11, p. 4):

> (...) não comprovação da aplicação dos recursos do Convênio nº 086/98/Minc, discriminados na tabela a seguir, notadamente quanto ao fato do beneficiário de todos os cheques elencados ser a própria Prefeitura Municipal de Caxias, tendo sido endossados pelos gestores, quando a prestação de contas apontava para pessoas físicas e jurídicas diversas, acrescida das seguintes irregularidades: a) quanto aos serviços arqueológicos, ausência de documentos comprobatórios da sua execução (a exemplo de laudos, boletins de medição, relatórios) e de qualificação técnica de assessor (Sr. Wilson das Chagas Silva), nos quais se fundamentariam os processos de liquidação; b) concernentemente aos serviços de engenharia, classificação imprópria como sendo técnicos especializados e não comprovação da notória especialização da empresa contratada por inexigibilidade de licitação, bem ainda ausência de documentos comprobatórios de sua execução (orçamentos, boletins de medição, relatórios) que fundamentassem o processo de liquidação; c) não previsão no Plano de Trabalho do serviço de revelação de fotos, não quantificado, e da aquisição de material de expediente (beneficiários diferentes na relação de pagamentos em confronto com os documentos de pagamentos), sem contar que a caligrafia das 2 notas fiscais é a mesma; d) ausência de fatura e recibo referente ao serviço de carpintaria para confecção da placa de obra.

2.4. Após citação dos responsáveis e análise das alegações de defesa apresentadas apenas por Renato Lourenço de Meneses, o Tribunal, por intermédio do Acórdão 2.647/2010 – Segunda Câmara (peça 11, p. 27-28), imputou débito e aplicou multa aos envolvidos, nos seguintes termos:

> 9.1. considerar revel o Sr. Ezíquio Barros Filho, com amparo no § 3º do art. 12 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;
>
> 9.2. julgar irregulares as presentes contas, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.

alínea "c", e 19, caput, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c arts. 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e condenar o Sr. Ezíquio Barros Filho, solidariamente com o Sr. Renato Lourenço de Meneses, ao pagamento do débito apurado nestes autos, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das importâncias discriminadas a seguir aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a efetiva quitação do débito, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 216 do RITCU;

Data	Valor
19/12/1997	17.500,00
29/12/1997	11.100,00
29/12/1997	8.487,00
29/12/1997	2.988,00
29/12/1997	2.282,00
13/08/1998	4.100,00
13/08/1998	4.200,00
26/08/1998	9.103,00
26/08/1998	4.800,00
26/08/1998	7.500,00
28/09/1998	1.000,00
06/10/1998	2.000,00
14/10/1998	6.710,00
15/10/1998	2.000,00
27/10/1998	1.000,00
09/12/1998	1.700,00
22/12/1998	339,00

9.3. aplicar aos Srs. Ezíquio Barros Filho e Renato Lourenço de Meneses, individualmente, multa no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), com fundamento art. 57, da Lei nº 8.443, de 1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente nos termos da legislação em vigor (art. 214, inciso III, alínea "a" do RITCU);

9.4. autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas a que se referem os itens 9.2 e 9.3 deste Acórdão em até (24) vinte e quatro prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RITCU);

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os itens 9.2 e 9.3 deste Acórdão, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.

9.6. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Maranhão, com amparo no § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443, de 1992.

2.5. Insatisfeito, Renato Lourenço de Meneses interpôs recurso de reconsideração (peça 13), contra o Acórdão 2.647/2010 – Segunda Câmara, requerendo o afastamento da responsabilidade dele sobre o débito e a consequente exclusão da multa aplicada.

2.6. O Tribunal entendeu que parte das despesas realizadas com os recursos federais tinham comprovação documental razoável, razão pela qual deu parcial provimento ao pedido, por meio do Acórdão 4.199/2011 – Segunda Câmara (peça 12, p. 28-29), reduzindo-se o débito e a multa aplicados, na forma descrita abaixo:

9.1. conhecer do presente Recurso de Reconsideração com fulcro no art. 33 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno/TCU para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de que os itens 9.2 e 9.3 do Acórdão nº 2.647/2010 – 2ª Câmara passem a vigorar com o seguinte teor:

'9.2. julgar irregulares as presentes contas, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e 19, caput, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c arts. 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e condenar o Sr. Ezíquio Barros Filho, solidariamente com o Sr. Renato Lourenço de Meneses, ao pagamento do débito apurado nestes autos, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das importâncias discriminadas a seguir aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a efetiva quitação do débito, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 216 do RITCU;

Data	Valor
19/12/1997	17.500,00
29/12/1997	11.100,00
29/12/1997	8.487,00
29/12/1997	2.988,00
29/12/1997	2.282,00
26/08/1998	9.103,00
26/08/1998	4.800,00
28/09/1998	1.000,00
06/10/1998	2.000,00
14/10/1998	6.710,00
15/10/1998	2.000,00
27/10/1998	1.000,00
09/12/1998	1.700,00
22/12/1998	339,00

9.3. aplicar aos Srs. Ezíquio Barros Filho e Renato Lourenço de Meneses, individualmente,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.

> multa no valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais), com fundamento art. 57, da Lei nº 8.443, de 1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente nos termos da legislação em vigor (art. 214, inciso III, alínea "a" do RITCU);'
>
> 9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o embasam, ao recorrente;
>
> 9.3. arquivar os presentes autos.

2.7. Ainda insatisfeito, o ora recorrente interpôs pedido intitulado "Recurso de Reexame" (peças 15 e 16), ao qual foi negado seguimento pelo Tribunal, por meio do Acórdão 1.525/2012 – Segunda Câmara (peça 24), tendo por base as seguintes considerações:

> Considerando que o Sr. Renato Lourenço de Meneses, ex-Secretário Municipal de Cultura, Esporte e Lazer de Caxias/MA, ingressou com peça nominada de pedido de reexame (peças 15 e 16) contra o Acórdão nº 4.199/2011-TCU-2ª Câmara, pelo qual este Tribunal apreciou o recurso de reconsideração por ele interposto contra o Acórdão nº 2.647/2010-TCU-2ª Câmara, reformado parcialmente.
>
> Considerando a inaplicabilidade da espécie recursal nominada e a impossibilidade de se aplicar o princípio da fungibilidade recursal, por haver se esgotado o duplo grau de jurisdição.
>
> Considerando, por fim, que a peça não pode ser conhecida como recurso de revisão, tanto pela falta de preenchimento dos requisitos especiais previstos no art. 35 da Lei nº 8.443/1992 quanto por se tratar da última instância recursal à disposição da parte – caso contrário, poderia operar preclusão consumativa em seu desfavor, a teor do art. 278, § 3º, do Regimento Interno do TCU.
>
> Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso IV, 278, § 3º, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002, c/c o art. 35 da Lei nº 8.443/1992, e de acordo com os pareceres exarados pela unidade técnica e pelo Ministério Público junto ao TCU (peças 18 e 23), em receber a peça apresentada pelo Sr. Renato Lourenço de Meneses como mera petição, de modo a negar-lhe seguimento.

2.8. Ainda irresignado, Renato Lourenço de Meneses interpôs o presente Recurso de Revisão (peça 62), requerendo (peça 62, p. 12-13):

> (...) sua exclusão de responsável solidário, o reconhecimento da prescrição com a extinção do TCE, como também o afastamento de qualquer mácula que possa vir a ferir a sua integridade moral como já vem ocorrendo perante seus familiares, amigos e a sociedade do Município de Caxias, por conta desse famigerado processo, que jamais deu causa.
>
> (...) seja por esta Egrégia Cone de Contas determinado o arquivamento do presente processo de TCE, por ser de direito e merecida JUSTIÇA
>
> (...) a exclusão do nome do suplicante do cadastro restritivo do SIAFI/CADIN e demais cadastros negativos, como também da relação da LC n° 135/2010 (Lei da ficha limpa), por ser de direito e da mais lídima justiça.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 65-66), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 68, que concluiu pelo conhecimento do recurso, sem a atribuição de efeito suspensivo, com fundamento nos artigos 32, inciso III; e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.

MÉRITO

4. Delimitação (peça 24)

4.1. Constituem objetos do recurso as seguintes questões:

a) Se o recorrente pode ser responsabilizado pelas irregularidades descritas nos autos (peça 62, p. 2-4; 25-39 e 42-52);

b) Se o direito de instaurar a presente TCE e punir os responsáveis restou prejudicado pelos efeitos da prescrição (peça 62, p. 5-8 e 11); e

c) Se os procedimentos de contratação de arqueólogos e dos serviços de engenharia foram regulares, bem como se há nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais repassados (peça 62, p. 5 e 8-12 e 25-52).

5. Irregularidades descritas nos autos e responsabilidade de Renato Lourenço de Meneses (peça 62, p. 2-4; 25-39 e 42-52)

5.1. O recorrente afirma não poder ser responsabilizado pelos fatos descritos nos autos, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) Renato Lourenço, durante a tramitação do processo, tem agido de boa-fé, tendo respondido aos questionamentos todas as vezes que foi chamado a se pronunciar (peça 62, p. 3);

b) O recorrente tinha responsabilidade exclusivamente de requerer e acompanhar a execução e fazer com que os objetivos dos ajustes fossem alcançados. A contratação de serviços e de pessoal era tarefa apenas dos responsáveis na Prefeitura, como já mencionado nas alegações de defesa (peça 62, p. 3);

c) Não se pode condenar quem agiu de boa-fé e sem dolo por irregularidades formais. Não consta prejuízo ao erário, por desvio de recursos. Nesse sentido é a jurisprudência pacífica (peça 62, p. 3);

d) O recorrente não tinha a obrigação de zelar pela legalidade e legitimidade do procedimento licitatório, questionado nos autos, bem como pela documentação referente aos pagamentos dos convênios. Essas atividades cabiam à Comissão Permanente de Licitação – CPL do município, à assessoria jurídica e ao setor contábil competente. Renato Lourenço não participou de qualquer ato atinente ao certame, à contratação de pessoal e de serviços. Apenas assinou cheques dos ajustes, por ordem do Prefeito, superior hierárquico (peça 62, p. 3-4);

e) O autor do presente pedido assinou os cheques em conjunto com o ex-prefeito, por entender que todos estavam corretos, de acordo com a legislação aplicável. Quando da assinatura dos títulos, os atos de pagamento já haviam sido realizados, inclusive a assinatura do chefe do Poder Executivo local, sendo a chancela do recorrente sempre a última. Caso se negasse a assinar, seria exonerado do cargo (peça 62, p. 4);

f) Não é justo imputar ao recorrente solidariamente a devolução de recursos que não foram desviados, mas apenas por erros formais, como se competisse a ele verificar todo o processo licitatório, notas fiscais e procedimentos de pagamentos. O município dispõe de CPL, procuradores e liquidantes de despesas. A desobediência ao Prefeito poderia levar à exoneração do recorrente;

g) O recorrente tinha como responsabilidade apenas requerer os serviços e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.

supervisionar-lhes a execução, com vistas ao atingimento dos objetivos dos convênios, o que ocorreu na forma planejada, como se nota nas alegações de defesa juntadas aos autos (peças 8-10) e na documentação suplementar anexa ao presente recurso (peça 62, p. 25-39 e 42-52). O ex-gestor não tinha poder decisório sobre os recursos, competência exclusiva do Prefeito municipal; e

h) O acórdão recorrido constituiu engano, pois quando do julgamento da prestação de contas, da apreciação das alegações de defesa e dos recursos de reconsideração, não foram analisados os pareceres de inexigibilidade da CPL (peças 3, p. 49-51; e 4, p. 36-37), que legitimaram os procedimentos, bem como os contratos (peças 3, p. 38; e 4, p. 28, 38 e 42). Se os atestados não atendiam ao que dispõe a legislação, não diz respeito ao recorrente, pois não lhe competia opinar pela legalidade, afinal a comissão é o órgão capacitado e responsável, juntamente com o jurídico do ente, para analisar se são legítimos os processos de pagamento (peça 62, p. 2-4; 25-39 e 42-52).

Análise

5.2. Não assiste razão ao recorrente. Renato Lourenço de Meneses atesta ter papel fundamental na definição do nexo de causalidade entre os recursos federais repassados no bojo dos Convênios 198/1997 e 86/1998.

5.3. Cabia a ele, segundo o próprio recurso e as alegações de defesa, "a responsabilidade de requerer e acompanhar a execução e fazer com que os objetivos dos citados convênios fossem alcançados" (peça 62, p. 3). De fato, o gestor tinha importante função na execução dos ajustes, chegando a requisitar aquisições vinculadas aos acordos (peça 3, p. 43), além de exercer a fiscalização das obras de engenharia (peça 4, p. 14, item 3.6).

5.4. Então, o recorrente era responsável por garantir, no município, a devida execução e o alcance dos objetivos previstos nos ajustes, sendo que, dentre as finalidades primordiais dos convênios firmados pela União, está a lisura nos gastos e a certeza de que os valores federais foram empregados corretamente.

5.5. No presente caso, entretanto, não se pode demonstrar qualquer nexo de causalidade entre parte dos recursos federais recebidos e a execução dos objetos pactuados. Além disso, de acordo com o artigo 39 do Decreto 93.872/1986, fundamento normativo dos ajustes em destaque, o ordenador de despesas responde pelos prejuízos que acarretar ao Erário.

5.6. Nessa linha, dispõe o §2º do artigo 74 do Decreto-Lei 200/1967, *in verbis*:

> Art. 74. Na realização da receita e da despesa pública será utilizada a via bancária, de acôrdo com as normas estabelecidas em regulamento.
>
> (...)
>
> § 2º O pagamento de despesa, obedecidas as normas que regem a execução orçamentária (lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), far-se-á mediante ordem bancária ou cheque nominativo, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro.

5.7. Na espécie, praticamente todos os cheques que movimentaram os recursos federais recebidos pelo Município de Caxias/MA, no âmbito dos Convênios 198/1997 e 86/1998, tiveram assinaturas e endossos conjuntos do então Prefeito Ezíquio Barros Filho e do ora recorrente (peças 2, p. 13-14; 6, p. 1-4; e 5, p. 20-34, 40-51 e 56-59).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.

5.8. Essas chancelas configuram autorização de pagamento e equiparam Renato Lourenço, para esses atos, à figura do ordenador de despesas descrita no §1º do artigo 80 do Decreto-Lei 200/1967, transcrito abaixo:

> §1° Ordenador de despesas é tôda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

5.9. É importante ressaltar que a quase totalidade dos cheques emitidos sob a autorização do ora recorrente em conjunto com o Prefeito foi endossada no verso pelas mesmas autoridades e sacada diretamente na "boca do caixa", fato que impede sobremaneira o nexo de causalidade entre os recursos federais recebidos e as despesas realizadas. O Tribunal, ao contrário do que afirma a parte, imputou débito aos responsáveis em relação aos recursos repassados.

5.10. Os demais elementos discutidos nos autos, a exemplo dos vícios nos procedimentos licitatórios e na natureza dos gastos realizados, somam-se aos saques diretamente no caixa, de modo a demonstrar a fragilidade das prestações de contas dos convênios em debate, o que será debatido com profundidade em questões subsequentes.

5.11. Não pode o recorrente olvidar que a redação original do artigo 20 da Instrução Normativa/STN 01, publicada em 31/1/1997; indicada no corpo dos convênios (peças 1, p. 80-83; e 2, p. 60-65) e, portanto, aplicável aos ajustes em questão, estava formatada nos seguintes termos:

> Art. 20. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica, somente sendo permitidos saques para o pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, ou para aplicação no mercado financeiro:

5.12. Apenas em 2004, por meio da Instrução Normativa/STN n. 1/2004, o dispositivo teve alteração, com a finalidade apenas de ampliar as modalidades de saídas, sem, por óbvio, permitir saques na "boca do caixa", tendo em vista os visíveis prejuízos que essa medida traz à gestão dos convênios:

> Art. 20. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Instrução Normativa, devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.

5.13. Por fim, a alegada obediência hierárquica não exclui a culpabilidade quando se trata de ordem manifestamente ilegal (Acórdão 2.511/2012 – Plenário). Dessa forma, seria exigível do recorrente, como fiscal da legalidade dos ajustes e signatário de cada um dos pagamentos realizados, questionar os sistemáticos saques no caixa, sem vinculação com os credores. Logo, mostra-se correta a responsabilização do ex-secretário de cultura.

6. Instauração da TCE, punição dos responsáveis e prescrição (peça 62, p. 5-8 e 11)

6.1. O recorrente afirma que não seria possível a instauração da TCE e, por conseguinte, a punição aos responsáveis, por conta dos efeitos da prescrição, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) Os atos e fatos descritos no acórdão recorrido ocorreram há 17 e 16 anos (1997 e 1998), portanto, mais de 10 anos da ocorrência do suposto dano, em relação à citação válida,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.

ocorrida em 15/6/2009. Logo, deve-se reconhecer a prescrição para instauração do procedimento, nos termos do inciso II do artigo 6º da Instrução Normativa/TCU n. 71/2012, com extinção do processo, em homenagem à segurança jurídica (peça 62, p. 5 e 7);

b) O prazo decenal deve ser contado, nos casos de omissão ou não comprovação da aplicação dos recursos, a partir da data fixada para apresentação das contas, nos termos dos artigos 2º c/c 5º, §5º, ambos da Instrução Normativa/TCU n. 56/2007. Essa contagem somente se interrompe com a notificação do responsável pela autoridade administrativa;

c) Na Justiça Federal e na doutrina, a exemplo de José dos Santos Carvalho Filho, consolidou-se a prescrição para instauração da TCE e, por conseguinte, de qualquer ação punitiva do Estado, considerando a inexistência de prejuízo ao erário e a ocorrência apenas de irregularidades formais (peça 62, p. 6);

d) A Lei 9.873/1999 impõe prazo quinquenal, contado do ato de infração, para que a Administração instaure procedimento administrativo punitivo, salvo comprovada má-fé (peça 62, p. 6-7);

e) Considerando o grande lapso temporal da ocorrência do suposto dano em relação à instauração da TCE e da citação válida do recorrente, deve-se aplicar, também, a prescrição, com fundamento nos princípios constitucionais da eficiência, da ampla defesa, da segurança jurídica e da razoável duração do processo (peça 62, p. 7);

f) O recorrente não pode ser penalizado tardiamente, por não ter dado causa ao retardamento dos procedimentos funcionais do Tribunal. O interesse público não é capaz de se sobrepor ao do requerente, por ter sido esta Corte a responsável pelo atraso imotivado;

g) De acordo com o artigo 5º, inciso LXXVII, da Carta Constitucional, a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios para garantir a celeridade na tramitação. Assim, espera-se que se reconheça a prescrição temporal, com arquivamento dos autos (peça 62, p. 7);

h) Em relação à imprescritibilidade das ações de ressarcimento, citada no acórdão recorrido, o entendimento doutrinário e jurisprudencial aduz que esse tópico se relaciona ao prejuízo sofrido pelo erário, significando subtração ilícita de patrimônio, o que não é o caso dos autos. No presente processo, o objeto dos convênios foi devidamente executado. Assim, a cobrança é ilegal, por envolver enriquecimento sem causa do Estado (peça 62, p. 7-8);

i) A ressalva do artigo 37, §5º, da Constituição Federal, por se tratar de exceção ao princípio da prescrição, interpreta-se restritivamente. Logo, a presunção de dano é inadmissível como causa de pedir da ação de ressarcimento ali tratada. Não basta a Fazenda Pública provar a autoria do ilícito, exigindo-se comprovação da materialidade. A imprescritibilidade ocorre apenas nos casos de desfalque ou desvio de recursos públicos, na forma do artigo 16, III, "d", da Lei 8.443/1992 (peça 62, p. 8);

j) Conforme a doutrina dominante e o posicionamento atual do Superior Tribunal de Justiça, a prescrição é matéria de ordem pública, reconhecível de ofício, podendo ser invocada mesmo já proferida decisão sobre o tema nos autos, como ocorre em outras matérias não sujeitas à preclusão, como pressupostos processuais (peça 62, p. 8); e

k) Observa-se erro de procedimento no julgado, pela inobservância e aplicação indevida

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.

das formalidades processuais, considerando a prescrição para instauração da TCE. A decisão impugnada é nula, impondo-se a extinção do julgado (peça 62, p. 11).

Análise

6.2. Os argumentos do recorrente não merecem prosperar. Não se verifica a prescrição da pretensão punitiva estatal em relação à aplicação de sanções aos responsáveis e quanto à obrigatoriedade de ressarcimentos dos prejuízos ao erário, na esteira do entendimento majoritário desta Corte.

6.3. Inicialmente, é importante ressaltar que o artigo 5º da Instrução Normativa/TCU n. 13/1996, com as alterações da Instrução Normativa/TCU n. 35/2000, a qual tratava da matéria nesta Corte, à época dos fatos, o Tribunal poderia, a qualquer tempo, determinar a instauração de TCE, caso entendesse relevantes os fatos.

6.4. Mesmo sob os auspícios da Instrução Normativa/TCU n. 56/2007, que revogou a norma supracitada; e a atual Instrução Normativa/TCU 71/2012, não haveria impedimentos à instauração da presente TCE.

6.5. A Instrução Normativa/TCU n. 56/2007, em seu artigo 5º, §4º; e a Instrução Normativa/TCU 71/2012, no artigo 6º, *caput* e inciso II, como discorreu o recorrente, dispensam a instauração da TCE, transcorridos 10 anos da ocorrência do dano ou do fato gerador. Todavia, os dois dispositivos, transcritos abaixo, preveem a possibilidade de que o Tribunal determine que se instaure o procedimento:

> Instrução Normativa/TCU 56/2007, art. 5º
>
> §4° **Salvo determinação em contrário do Tribunal**, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso, nos termos do art. 1º, § 1º.
>
> Instrução Normativa/TCU 71/2012
>
> Art. 6º **Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União**, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:
>
> (...)
>
> II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente; (Grifos acrescidos)

6.6. Nessa linha, não se pode olvidar que o presente processo decorre de determinação específica prevista no item 9.5 do Acórdão 918/2003 – Plenário (peça 1, p. 2-5), no qual se apurou inúmeras irregularidades vinculadas à gestão de recursos federais no Município de Caxias/MA, após inspeção *in loco* do Tribunal. Portanto, sob o prisma dos normativos desta Corte, não se verifica irregularidade na deliberação recorrida.

6.7. Além disso, cabe destacar que as instruções normativas do Tribunal de Contas da União – TCU não tratam de prazo prescricional, o qual somente pode ser regido por Lei em sentido estrito. No que concerne à prescrição do débito imputado à parte, a jurisprudência desta Corte é pacífica, tendo se manifestado por meio do verbete sumular número 282, no sentido de que "as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis". Assim, mostra-se válida a cobrança do prejuízo ocasionado ao erário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.

6.8. Relativamente às sanções previstas na Lei 8.443/1992, a prescrição da pretensão punitiva é matéria ainda não pacificada no Tribunal. Há teses favoráveis: a) à imprescritibilidade, até que sobrevenha lei específica, b) à prescrição baseada no Código Civil; e c) à prescrição quinquenal prevista em várias normas de direito público.

6.9. O tema já foi discutido em diversos processos, com votos divergentes proferidos. Enquanto não for firmada orientação a respeito, considera-se apropriado examinar a matéria sob as três óticas.

6.10. Em se adotando a tese da imprescritibilidade enquanto não editada lei específica (conforme voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues no TC 021.540/2010-1), é de se concluir que a multa ao recorrente foi validamente aplicada, não sendo pertinente o exame dos prazos em que se deu o exercício do poder punitivo pelo TCU.

6.11. Por outro lado, caso se adote o regime prescricional previsto no Código Civil, observa-se que também seria possível aplicar a sanção ao recorrente, por não ter se esgotado o prazo prescricional.

6.12. Na contagem do prazo, deve-se atentar para o fato de que as irregularidades possuem datas entre 19/12/1997 e 22/12/1998, com a emissão dos cheques sem nexo de causalidade com os recursos transferidos (peças 2, p. 13; 6, p. 1-4; e 5, p. 36, 40, 44, 48 e 56, dentre outros) e não em razão de omissão das contas. Os fatos, portanto, estavam sob a regência do Código Civil de 1916, cujo art. 177 previa prescrição de vinte anos para a hipótese. Metade desse prazo estaria esgotado em [22/12/1998+10], considerando-se a última parcela. Portanto, em 11/1/2003 (início da vigência do novo Código Civil), não havia transcorrido mais da metade do prazo prescricional estabelecido pela lei revogada.

6.13. Nesse caso, por força do art. 2.028 do Código Civil de 2002, aplica-se à hipótese o prazo de dez anos, previsto no art. 205 do novo código. Ademais, esse prazo será contado a partir de 11/1/2003, conforme reiterada jurisprudência (TCU: Acórdãos 1.727/2003-1ª Câmara e 1.930/2014-Plenário, entre outros; STJ: REsp 698.195 e 717.457, entre outros).

6.14. Assim sendo, considerando o termo inicial em 11/1/2003, a pretensão estaria prescrita em 11/1/2013. A aplicação da multa ocorreu antes desse termo, haja vista que o acórdão sancionador foi proferido em 25/5/2010 (peça 11, p. 27-28), além de a parte haver sido citada no Tribunal em 15/6/2009 (peça 7, p. 60), portanto, não se configurando a prescrição por essa corrente.

6.15. Por fim, cumpre analisar a incidência da prescrição quinquenal. A matéria foi debatida em representação formulada pela Consultoria Jurídica deste Tribunal, apreciada pelo Acórdão 1.314/2013-Plenário, citado pelo recorrente. Embora a representação não tenha sido conhecida, por falta de requisitos de admissibilidade, o Relator, Ministro Benjamin Zymler, deixou consignado no voto seu entendimento a respeito, assim sintetizado:

a) é de cinco anos o prazo prescricional para que o TCU aplique aos responsáveis as sanções previstas em sua Lei Orgânica, por semelhança ao que dispõem diversas normas de direito público;

b) o termo inicial para a contagem do prazo deve ser a data em que os fatos tidos como irregulares tornaram-se conhecidos por este Tribunal, por analogia à Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.

c) a contagem do prazo interrompe-se com a citação ou audiência válidas, nos termos do art. 219 do CPC.

6.16. Adotando-se essa orientação, observa-se que a prescrição quinquenal se operou no caso em exame. Pode-se afirmar que os fatos tidos por irregulares no presente processo foram conhecidos pelo Tribunal na inspeção realizada no município entre 23/10/2000 e 24/11/2000 (peça 1, p. 15-20), os quais deram origem ao Acórdão 918/2003 – Plenário (peça 1, p. 2-5), prolatado na sessão de 16/7/2003. Logo, a prescrição ocorreria ao menos em 24/11/2000+5. A sanção, como dito, foi aplicada em 25/5/2010, após esse termo, mesmo que se considere a instauração dos presentes autos em 26/4/2004 e a citação em 15/6/2009 (peça 7, p. 60).

6.17. Do exposto, conclui-se não ter-se operado a prescrição, adotando-se como referência o que dispõe o Código Civil, conforme demonstrado nos itens 6.11 a 6.14 retro, mostrando-se adequadas as multas aplicadas aos responsáveis.

6.18. Assim, a prescrição em relação ao poder sancionatório do Tribunal de Contas da União ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor, consideradas as regras de direito intertemporal do Código Civil brasileiro.

7. Procedimentos de contratação de arqueólogos e dos serviços de engenharia, despesas realizadas e recursos federais recebidos, nexo de causalidade e regularidade (peça 62, p. 5 e 8-12 e 25-52)

7.1. O recorrente afirma terem sido regulares os procedimentos de contratação de arqueólogos e dos serviços de engenharia, bem como nas demais despesas questionadas nos autos, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) O recorrente ofereceu tempestivamente alegações de defesa, no sentido de comprovar a regularidade das despesas realizadas no bojo dos Convênios 198/1997 e 86/1998 (peça 62, p. 8);

b) O acórdão recorrido aduz que as despesas foram realizadas sem procedimentos licitatórios. No entanto, consta dos autos pareceres da CPL recomendando a dispensa de licitação, com base na legislação vigente. Não tem o suplicante como demonstrar, nessa fase processual, em razão do retardamento da decisão, a notória especialidade dos contratados ao tempo da contratação. Isso deve constar dos arquivos da Prefeitura Municipal (peça 62, p. 8);

c) Os arqueólogos contratados prestaram serviços de assessoria na forma prevista no projeto do Convênio 86/1998. A experiência e o conhecimento de ambos são inquestionáveis, haja vista a formação acadêmica e a eficiência no desenvolvimento dos trabalhos (peça 62, p. 9);

d) Em relação aos serviços de engenharia, embora a empresa, à época, tivesse menos de um ano de fundação, o responsável técnico daquela pessoa jurídica, engenheiro mecânico Milton Kós Filha já tinha mais de 15 anos de formado com experiência no ramo de construção civil. Ele demonstrou no ato da contratação dos serviços a ART/CREA, na forma da Lei n. 6.496/1977, sendo, por essa razão, favorecida a empresa Fordel (peça 62, p. 9 e 39-41);

e) A capacidade técnica de uma empresa varia em função da alteração dos acervos técnicos dos profissionais integrantes do quadro técnico da instituição. Assim, em atendimento à Lei 8.666/1993, o atestado registrado no CREA constituirá prova da capacidade técnico-profissional da empresa, somente com um profissional a ela vinculado. Basta o acervo profissional;

f) A prestação dos serviços de engenharia e arqueologia apontados no acórdão recorrido

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.

como não licitados, como definido nos próprios pareceres da CPL do município, tratavam-se de objetos abarcados pela inexigibilidade de licitação. A notória especialização dos arqueólogos e do engenheiro responsável restou provada no tempo da contratação (peça 62, p. 9);

g) O Estatuto define os casos de dispensa de licitação, com base no interesse público, em primeiro plano definido como aquele que se relaciona à coletividade, de onde se possa nascer benefício ou prejuízo como decorrência do ato;

h) De acordo com o §1º do artigo 25 da Lei 8.666/1993, é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição para os serviços técnicos enumerados no artigo 13, III, desde que de natureza singular. Os serviços foram realizados diretamente pelos contratados. A singularidade está contida no conceito de especialização. O resultado dos trabalhos prestados e a satisfação da coletividade são prova da capacidade técnica dos contratados (peça 62, p. 9-10);

i) Singularidade não pode ser entendida como unidade, pois é singular o serviço que possua particularidades capazes de distingui-lo de outros, além de ressaltar a capacidade intelectual do profissional, apto a resolver casos com complexidades incomuns, excepcionais. Nesse sentido é a doutrina de Marçal Justen Filho (peça 62, p. 10);

j) O objeto da contratação não pode ser um serviço comum, mas não deve ser entendido como prestação única, pré-determinada. Pode ter natureza genérica, desde que possua características específicas, de modo a atender o interesse público, conforme a doutrina especializada, a exemplo da assessoria de serviços de arqueologia (peça 62, p. 10-11);

k) A inviabilidade de competição se estabeleceu pela impossibilidade de licitar, por não haver no município concorrentes com as qualificações exigidas. Não se trata de compra de mercadorias. Não pode o profissional capaz de ofertar o melhor serviço competir com outro sem especialização pelo preço a ser ofertado. Não é esse o interesse público exigido pela norma (peça 62, p. 11);

l) Deve-se verificar, em princípio, que a defesa dos interesses do município e análise da lisura dos procedimentos de despesas está sob a responsabilidade do Procurador do Município. O Secretário não tem o conhecimento técnico/jurídico capaz de obstar procedimento precedido de parecer técnico de quem de direito, de modo a considerar legais os atos praticados (peça 62, p. 11);

m) A deliberação recorrida é incoerente, considerando que na fiscalização *in loco* o relatório é claro em afirmar que os objetos dos convênios foram executados e as irregularidades decorrem da ausência de nexo de causalidade no pagamento das despesas, ou seja, cada cheque corresponder a quitação determinada. Contudo, todos os títulos de crédito, embora emitidos em nome da Prefeitura municipal, correspondem a um pagamento na forma dos contratos, dos empenhos, notas fiscais e recibos assinados pelos beneficiários (peça 62, p. 5);

n) O nexo causal entre as despesas realizadas, o objeto e os beneficiários pode ser comprovado pela vasta documentação acostada aos autos. A existência de cheques emitidos em nome da Prefeitura municipal não afasta a relação de causalidade entre os recursos recebidos dos convênios e os gastos efetuados, haja vista os contratos, recibos, notas fiscais, empenhos, extratos bancários e respectivos favorecidos, de modo a demonstrar que as verbas foram empregadas nos fins pactuados (peça 62, p. 11);

o) Está claro o erro de julgamento, haja vista ter havido equívoco na apreciação dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.

fatos e aplicação incorreta da norma jurídica. O nexo causal não se confere apenas pela emissão de cheques em nome dos beneficiários, mas, também, por outros documentos comprobatórios das despesas e do vínculo com o objeto do convênio (Nota fiscal, faturas, recibos, empenhos, etc). Impõe-se a revisão do julgado (peça 62, p. 11);

p) No ato de assinatura do ajuste não consta qualquer orientação do MinC ou do TCU acerca da execução dos recursos federais e muito menos no sentido de que as despesas apenas poderiam ser realizadas por meio de cheques nominais aos favorecidos diretos, embora todos os comprovantes estivessem vinculados ao objeto. Para o recorrente, o procedimento estava correto. Logo, não é verdadeira a alegação de ausência de nexo de causalidade (peça 62, p. 12);

q) A questão prática quanto à verificação do nexo de causalidade poderia ser resolvida caso o agente da Administração pública atuasse preventivamente, antes de se firmar o convênio ou durante a execução do ajuste. Na maioria das vezes, dada a densidade do tema e tendo em vista a ausência de informações suficientes, ordena-se instauração da TCE, com determinação para devolução integral dos recursos repassados, acrescidos de multas e juros legais, mesmo com a realização do pactuado, como no presente caso (peça 62, p. 12);

r) Portanto, as irregularidades devem ser desconsideradas. Não se vislumbra má-fé que macule a honestidade administrativa e resulte em desvio de recursos públicos. O recorrente não se enquadra na geração de corruptos que tem maculado o serviço público, além do reconhecimento da prescrição já discutido anteriormente (peça 62, p. 12).

Análise

7.2. Os argumentos do recorrente não merecem prosperar. Os elementos de prova que afastam o nexo de causalidade entre os recursos federais e as despesas realizadas sobejam nos autos. Primeiramente, não há qualquer indício de que a empresa Fordel, contratada para a realização dos serviços de engenharia ligados ao Convênio 086/1998, tivesse notória especialização e o certame não pudesse ser realizado.

7.3. Ao contrário. Como descrito no relatório do Acórdão 2.647/2010 – Segunda Câmara (peça 11, p. 21-22), o qual replica parte da importante instrução constante das peças 6, p. 13-26; e 7, p. 1; há fortes indícios de direcionamento da licitação. A empresa Fordel foi constituída em 12/1/1998, apenas pouco mais de seis meses antes da adjudicação do objeto a ela.

7.4. A solicitação dos serviços ocorreu em 27/7/1998, realizada inclusive pelo ora recorrente (peça 3, p. 42-43). No dia seguinte, o processo foi autuado, com orçamento estimado em R$ 16.000,00 (peça 3, p. 47); e, em 29/7/1998, a empresa Fordel apresentou proposta, no valor de R$ 15.813,00 (peça 3, p. 48), com adjudicação em 30/7/1998, com a chancela do prefeito à época (peça 3, p. 49-50).

7.5. É importante destacar que, conforme relatou a unidade técnica e se confirmou em consulta nesta instrução, sem que o recorrente tenha trazido qualquer elemento em sentido contrário, o objeto social da empresa Fordel era "comércio varejista de ferragens e ferramentas", não tendo relação com a contenção de ruínas ou restauração de bens históricos ou mesmo com obras de engenharia. Não há elementos para confirmar a especialização alegada pelo recorrente. Ao contrário.

7.6. Dessa forma, sem a devida comprovação da natureza especializada dos serviços e diante

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.

do contexto em que se deu a contratação, verifica-se que o certame se direcionou à empresa Fordel, fato grave o qual necessariamente deve integrar a análise dos argumentos da parte. Esses elementos, não obstante sozinhos não possam fundamentar débito às partes, no presente caso, juntam-se aos demais, de modo a afastar o nexo de causalidade entre os recursos federais e as despesas realizadas.

7.7. Nesse sentido, a Relação de Pagamentos aponta que os cheques 948.091, no valor de R$ 9.103,00; e 948.095, no montante de R$ 6.710,00, destinaram-se ao pagamento da Fordel pelos serviços de engenharia (peça 3, p. 8). Um dos documentos intitulados como cópias das cártulas também indicava a empresa como beneficiária inscrita nos títulos (peça 4, p. 41).

7.8. Todavia, as cópias dos títulos enviadas pelo Banco do Brasil, como a maioria das despesas em debate nos presentes autos, foram emitidos nominalmente à própria Prefeitura municipal, com endosso dos responsáveis no verso e saque diretamente no caixa ou com depósito em contas desconhecidas (peça 5, p. 36-38; e 62-64), sem qualquer informação sobre a Fordel. É dificultoso ao intérprete da documentação vincular os gastos à empresa, como requer o recorrente.

7.9. Essa conclusão se afasta ainda mais da razoabilidade diante da conclusão dos técnicos do Tribunal, não refutada com prova documental pelo recorrente em qualquer instância, de que não há nos autos descrição ou comprovação da execução das despesas, seja por orçamento, boletins de medição ou qualquer outro documento similar. Além disso, não consta registro de Atestado de Responsabilidade Técnica ou registro no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura da região sobre a obra, como exige a Lei 6.496/1977, citada pela parte.

7.10. O ex-gestor afirma que o sócio da empresa Fordel teria apresentado, no ato da contratação, a documentação citada, sem, entretanto, apresentar qualquer prova confiável nesse sentido, responsabilidade dele como fiscal do convênio. As declarações juntadas ao recurso não cumprem essa finalidade. Mesmo que houvesse essa comprovação, a norma exige o registro do contrato relativo à obra, não havendo nenhum elemento nesse sentido.

7.11. Dessa forma, mesmo diante da informação do Controle Interno de que 95% das obras estariam prontas quando da fiscalização do órgão (peça 4, p. 12-15), coaduna-se com a deliberação recorrida, no sentido de que a suposta execução física não permite concluir pelo uso dos recursos federais. Ademais, não há informação de que a Secretaria Federal de Controle tenha se debruçado sobre a gestão financeira do ajuste e especialmente sobre cópias dos cheques emitidos, elementos importantes trazidos aos presentes autos.

7.12. As cópias dos cheques, juntadas às prestações de contas, sempre omitiram o real beneficiário do título (peça 4, p. 20, 24 e 27, por exemplo). A prática dos responsáveis de sacar os recursos diretamente do caixa ou transferi-los para contas desconhecidas fragiliza sobremaneira essa conclusão. A execução dos trabalhos poderia ter sido realizada com recursos do próprio município ou mesmo diretamente.

7.13. Nessa linha, é vasta a jurisprudência desta Corte, no sentido de que a movimentação dos recursos em conta corrente específica, com transferências nominalmente identificadas, são requisitos essenciais à comprovação do nexo de causalidade da execução financeira do convênio. O saque em espécie dos recursos da conta específica do ajuste enseja débito, face à impossibilidade do estabelecimento do nexo de causalidade entre o dispêndio e a despesa efetuada (Acórdão 2.464/2013 – Plenário).

7.14. Diferentemente do que afirma o recorrente, a obrigatoriedade de emitir os cheques

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.

nominais aos fornecedores e especialmente a obrigatoriedade de o responsável demonstrar claramente o nexo de causalidade entre os recursos federais recebidos e as despesas realizadas já se apresentavam com clareza na legislação regente dos convênios à época, como já explicitado anteriormente.

7.15. O artigo 20 da Instrução Normativa/STN 01, publicada em 31/1/1997, previu em sua redação original norma similar ao já disciplinado desde o §2º do artigo 74 do Decreto-Lei 200/1967, no sentido de que:

> Art. 20. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica, somente sendo permitidos saques para o pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, ou para aplicação no mercado financeiro:

7.16. A referência à Instrução Normativa constava do corpo dos termos de convênio (peças 1, p. 80-83; e 2, p. 60-65). Assim, o recorrente não poderia alegar desconhecimento da norma e não havia necessidade de orientação do MinC ou do TCU nesse sentido, tanto que há cártulas emitidas em nome do fornecedor (peça 2, p. 12), o que demonstra a ciência da parte sobre o procedimento regular. Além disso, diante da obrigatoriedade do gestor dos recursos e das autoridades locais em se demonstrar o exato caminho dos recursos governamentais, por óbvio, o saque diretamente no caixa promove revés importante na formatação desse liame.

7.17. Nos presentes autos, a quase totalidade dos cheques emitidos no bojo dos Convênios 198/1997 e 086/1998 eram nominais à própria Prefeitura Municipal de Caxias/MA, tendo sido endossados no verso, o que corresponde a saque na "boca do caixa", além da discrepância em comparação à relação de pagamentos. As retiradas tiveram sempre a chancela do ora recorrente em conjunto com o ex-Prefeito Ezíquio Barros Filho.

7.18. O Convênio 198/1997, cujas despesas sequer são discutidas especificamente pelo ora recorrente, previu como objeto a "Realização da Semana Gonçalves Dias", incluindo a construção de um monumento ao poeta, editoração de livros e cartilhas, palestras e shows musicais" (peça 1, p. 81-83).

7.19. A Relação de Pagamentos previu como beneficiados as empresas Luz Produções, Agenda Marketing e Eldetur V. e Turismo Ltda., além das pessoas físicas Jorge Luiz T. de Castro e Elizafran B. de Oliveira (peça 1, p. 89), sendo que todas as supostas contratações foram realizadas sem qualquer procedimento licitatório. Além disso, as despesas não se embasaram em faturas ou notas fiscais.

7.20. Após solicitar e receber do Banco do Brasil cópias dos cheques utilizados nos supostos pagamentos, a equipe de auditoria do Tribunal analisou as provas e verificou que apenas uma das cártulas foi emitida em favor do suposto fornecedor, no caso a Luz Produções (peça 2, p. 12). Todos os demais títulos foram sacados na "boca do caixa", no dia 29/12/1997 (peças 2, p. 13; e 6, p. 1-4), estranhamente mais de quatro meses antes da realização do evento, ocorrido em 1/5/1998, depois até mesmo da prestação de contas do convênio.

7.21. De fato, como destacado no relatório do Acórdão 2.647/2010 – Segunda Câmara (peça 11, p. 15-17), mostra-se dificultoso vincular esses saques às despesas relacionadas à "Semana Gonçalves Dias", que envolviam palestras, shows musicais e pagamento de pessoal de apoio, gastos normalmente realizados às vésperas do evento. Sequer há notas fiscais ou faturas de qualquer dos pagamentos realizados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.

7.22. Assim, mesmo havendo indícios de que o evento ocorreu, não há nexo de causalidade entre as despesas e os recursos federais recebidos. Esse *modus operandi* esclarecido na deliberação recorrida, ao contrário do que aduz o recorrente, demonstra ação proposital para confundir os órgãos de Controle. Os gastos poderiam ter sido realizados com o uso de qualquer fonte, de recursos privados a verbas do próprio município.

7.23. Do mesmo modo, nas despesas realizadas com base no Convênio 086/1998, a documentação apresentada na prestação de contas, em grande medida, também não permite estabelecer com a certeza exigida na legislação aplicável o nexo de causalidade com os recursos federais recebidos, mesmo além dos serviços de engenharia objeto de discussão específica acima.

7.24. O cheque 948.092, de 6/10/1998, segundo a relação de pagamentos (peça 3, p. 8), teria se destinado ao pagamento de Francisco Sampaio Pinto, para quitação de pesquisa no arquivo histórico do Maranhão. Igualmente, o cheque 948.097 teria a finalidade de pagar pesquisa histórica documental no arquivo do exército no Rio de Janeiro/RJ, supostamente realizada por Mauro Valter de Alvarenga. Em ambas, entretanto, o título foi emitido em nome da Prefeitura, com endosso do ora recorrente e do Prefeito municipal, com retirada dos recursos na "boca do caixa" (peça 5, p. 40-43 e 56-59).

7.25. O cheque n. 948.093, no valor de R$ 1.000,00, por sua vez, destinou-se à pessoa jurídica Hermany Luiz Rocha de Carvalho, para o serviço de revelação de fotografias, conforme a documentação comprobatória apresentada (peças 3, p. 8; e 4, p. 51-54). Entretanto, esse gasto não estava previsto no Plano de Trabalho do convênio (peça 2, p. 42) e o título, ao se consultar a cópia enviada pelo Banco do Brasil (peça 5, p. 44-46), também foi assinado nominalmente à Prefeitura, com saque diretamente no caixa, ferindo gravemente o nexo de causalidade com os recursos do ajuste.

7.26. Do mesmo modo, o pagamento objeto do cheque n. 948.096, no valor de R$ 1.000,00, teria se destinado, para quitação de fornecimento de material de expediente e máquina fotográfica. A documentação comprobatória (peças 3, p. 8; e 4, p. 61-68) ora aponta como beneficiário José Ribamar Sousa da Silva, ora a pessoa jurídica Armarinho Gernuse. A cártula original, todavia, novamente foi emitida em nome da Prefeitura, com endosso dos responsáveis condenados nos presentes autos (peça 5, p. 52-54).

7.27. Note-se que são volumosas as fragilidades na documentação apresentada pelos responsáveis como prestação de contas dos recursos repassados. Seria exigível do recorrente, como gestor médio, questionar essas irregularidades ao assinar e chancelar os cheques emitidos, de modo a permitir as retiradas em espécie dos recursos dos convênios. O responsável sequer buscou explicar esses pontos seja no recurso de reconsideração ou na presente peça recursal.

7.28. Por fim, é importante ressaltar que, em relação aos serviços arqueológicos, o Relator do recurso de reconsideração teve parcimônia e acolheu excepcionalmente as alegações de defesa relacionadas aos cheques 948.087, 948.088 e 948.090, sendo seguido pelo colegiado no Acórdão 4.199/2011 – Segunda Câmara (peça 12, p. 25-29).

7.29. Esse posicionamento decorreu da vasta documentação apresentada pelo recorrente nas alegações de defesa relacionadas ao trabalho de prospecção e escavação por Deusdedit Carneiro Leite Filho e estagiários (peças 8, p. 8-91; 9; e 10, p. 1-64), em cotejo com as informações sobre a execução física do objeto pela Secretaria Federal de Controle (peça 4, p. 12-15). O ex-gestor não se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.

desincumbiu desse mister em relação às demais despesas, as quais, como já explicitado, apresentam fragilidades insuperáveis.

7.30. Em adendo aos exemplos já apresentados, cite-se o pagamento de R$ 4.800,00, por meio do cheque 948.089, supostamente realizado em favor de Wilson das Chagas Filho, também por conta de consultoria arqueológica (peça 3, p. 8; e 4, p. 27-33).

7.31. As cópias dos cheques originais, trazidas pelo Banco do Brasil aos autos, apresentam como beneficiária a própria Prefeitura, com assinatura e endosso dos responsáveis, para depósito em conta da agência do Banco do Estado do Maranhão em Caxias/MA, sem qualquer explicação do recorrente (peça 5, p. 28-30). Além disso, Wilson das Chagas Silva é apresentado nos autos como escultor, sem relação com serviços arqueológicos (peça 8, p. 7). Por óbvio, não poderia prestar consultoria sobre a matéria.

7.32. Dessa forma, os elementos juntados aos autos são contundentes em demonstrar a ausência de nexo de causalidade entre os recursos federais repassados ao Município de Caxias/MA e as despesas realizadas.

7.33. Assim, o ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos na consecução do objeto de convênio é do gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre, de forma efetiva, os gastos incorridos e o liame causal entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos (Acórdão 1.362/2008 – Primeira Câmara).

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis;

b) A prescrição em relação ao poder sancionatório do Tribunal de Contas da União ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor, consideradas as regras de direito intertemporal do Código Civil brasileiro;

c) Os recursos serão mantidos em conta bancária específica somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Instrução Normativa, devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor;

d) A obediência hierárquica não exclui a culpabilidade quando se trata de ordem manifestamente ilegal;

e) A movimentação dos recursos em conta corrente específica, com transferências nominalmente identificadas, são requisitos essenciais à comprovação do nexo de causalidade da execução financeira do convênio. O saque em espécie dos recursos da conta específica do ajuste enseja débito, face à impossibilidade do estabelecimento do nexo de causalidade entre o dispêndio e a despesa efetuada; e

f) O ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos na consecução do objeto de convênio é do gestor, por meio de documentação consistente, que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.

demonstre, de forma efetiva, os gastos incorridos e o liame causal entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos.

8.1. Como demonstrado anteriormente, os elementos juntados aos autos e os argumentos expendidos pela parte não têm o condão de modificar a deliberação recorrida

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso III; e 35, inciso I, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

a) conhecer do recurso interposto e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) comunicar ao recorrente e à Procuradoria da República no Maranhão a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 4 de novembro de 2015.

[assinado eletronicamente]

Judson dos Santos

AUFC – mat. 5677-4

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54225174.