



**TC – 018.562/2014-0**

**Tipo:** tomada de contas especial (recurso de reconsideração)

**Unidade jurisdicionada:** Município de Mata Roma/MA e Fundação Nacional de Saúde - Funasa

**Recorrente:** João Bernardo Neto (CPF 019.806.293-15)

**Advogado:** Daniel de Faria Jerônimo Leite (OAB/MA 5.991) e João da Silva Santiago Filho (OAB/MA 2.690) (peça 11).

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Sumário:** Tomada de contas especial. Convênio. Impugnação total da prestação de contas de recursos repassados pela Funasa. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Não se aplica o instituto da prescrição aos procedimentos específicos desta tomada de contas especial. Inexistência de prejuízo ao contraditório e à ampla defesa. Contas liquidáveis. Não provimento.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por João Bernardo Neto (peça 35), então prefeito do Município de Mata Roma/MA, contra o Acórdão 2996/2015 – TCU – 2ª Câmara (peça 22), proferido na Sessão de 2/6/2015, Ata 17/2015, com o seguinte teor:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas “b” e “c”; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; e 57 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 214, inciso III, alínea ‘a’, e 217 do Regimento Interno, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa de João Bernardo Neto;

9.2. julgar irregulares as contas de João Bernardo Neto;

9.3. condená-lo ao recolhimento à Fundação Nacional de Saúde – Funasa dos valores abaixo, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora das respectivas datas até a data do pagamento:

valor original (R\$)	data da ocorrência
50.000,00	07/07/2004
42.257,00	13/12/2004

9.4. aplicar-lhe multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), a ser recolhida ao Tesouro Nacional, com atualização monetária, calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.5. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;



- 9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;
- 9.7. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta) e seis parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial;
- 9.8. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos encargos legais sobre o valor de cada parcela;
- 9.9. alertar o responsável de que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor; e
- 9.10. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, à Fundação Nacional de Saúde e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

## **HISTÓRICO**

2. Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa em desfavor de João Bernardo Neto, ex-prefeito de Mata Roma/MA, em razão da impugnação total da prestação de contas do convênio 349/2003 (Siafi 489.532), cujo objeto era a execução de melhorias sanitárias domiciliares. Foi repassado ao município o montante de R\$ 92.257,00.

2.1. As irregularidades enfrentadas nos autos e que deram ensejo à condenação do ora recorrente foram a inexecução de 72,11% do objeto, o pagamento antecipado de serviço não realizado, diversas inconsistências nas datas da documentação referente à licitação e ao contrato da obra, além da inidoneidade de documentos fiscais que lastreariam os gastos da conveniente.

2.2. Devidamente citado, o Sr. João Bernardo Neto, embora tenha ofertado alegações de defesa, não logrou êxito em afastar as irregularidades a ele imputadas.

2.3. O Tribunal rejeitou a alegação de defesa apresentada e decidiu, por meio do Acórdão 2996/2015 – 2ª Câmara, transcrito anteriormente, julgar irregulares as contas do Sr. João Bernardo Neto, condenando-o em débito, além de aplicar-lhe multa.

2.5. A responsável Carmem Silva Neto, prefeita municipal sucessora do recorrente, opôs embargos de declaração, rejeitados pelo Acórdão 9244/2015-2ª Câmara (peça 47), tendo em vista que a embargante não possuía interesse em recorrer, uma vez que não foi atingida pelo Acórdão atacado e não constava como responsável no processo.

2.6. Não satisfeito com o julgado, o responsável Manoel Marques Filho interpôs recurso de reconsideração (peça 35), objeto do presente exame.

## **ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 37), ratificado pelo Ministro-Relator (peça 40), que concluiu pelo conhecimento do recurso, com efeito suspensivo dos itens 9.1 a 9.6 e 9.8 do Acórdão 2996/2015 – 2ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

## **MÉRITO**

### **4. Delimitação**

4.1. Constituem objetos do recurso verificar as seguintes questões:

a) Se é aplicável o instituto da prescrição aos procedimentos objeto desta tomada de contas especial (peça 35, p. 2-4);

b) Se houve cerceamento de defesa (peça 35, p. 9-10);

c) Se a prestação de contas é iliquidável (peça 35, p. 4-9).

## 5. Da prescrição

5.1. O recorrente entende que deve ser aplicado o instituto da prescrição, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) Leis especiais expressamente estatuem prazo prescricional para o direito de ação em de 5 (cinco) anos, como no caso das Leis nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) e nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades);

b) O presente processo somente foi instaurado em 8/4/2011, quanto a prestação de contas se deu em 15/12/2004, isto é, 6 (seis) anos depois de encerrado o exercício em comento;

c) O ex-gestor tem encontrado enormes dificuldades na obtenção de documentos e de provas para composição de sua defesa;

d) A antiguidade do exercício em análise (2004) obstaculiza o acesso e a obtenção dos documentos requisitados, comprometendo sobremaneira o exercício da defesa ampla e justa do ex-gestor;

e) O prosseguimento desta Tomada de Contas prejudicará indubitavelmente o ex-prefeito do Município de Mara Roma/MA, Sr. João Bernardo Neto, visto que, consoante explanado, sua defesa será notoriamente lesada, em decorrência da antiguidade dos documentos exigidos e da notória dificuldade de obtenção dos mesmos;

f) Conclui-se que o direito para instauração desta Tomada de Contas da Gestão encontra-se prescrito, visto que o termo para iniciativa do TCE deu-se no tardio prazo de 6 (seis) anos;

g) Se admitida fosse a instauração de Tomadas de Contas de Gestão, visando a apurar atos administrativos perpetrados em exercício remotos, quer dizer, encerrados há muitos anos, ter-se-ia uma enorme insegurança jurídica gerada pela submissão *ad etemum* dos ex-gestores ao poder punitivo do Estado, o que não é aceitável nem mesmo na seara penal, que dirá, na seara administrativa dos Tribunais de Contas do Brasil, onde as ofensas à ordem legal são notadamente de menor gravidade.

### Análise

5.2. Não merecem prosperar as alegações aqui apresentadas. A argumentação da defesa é inaplicável ao caso. Cabe enfatizar que esse tema fora discutido no processo de tomada de contas especial.

5.3. As irregularidades decorrentes do convênio 349/2003 foram constatadas em 3/5/2005 (peça 1, p. 296-298, 300, 302-338). Em 11/11/2014 o recorrente foi devidamente citado por esta Corte de Contas (Peças 10 e 14).

5.4. O instituto da prescrição tem o fim de trazer segurança às relações jurídicas em detrimento de longo lapso temporal entre o ato praticado e as ações garantidoras do direito. A

prescrição se configura na extinção da pretensão, em razão da inércia do seu titular por determinado período.

5.5. Com a entrada no universo jurídico do novo Código Civil, a regra geral dos prazos prescricionais, disciplinada pelo art. 205, passou a ser de 10 anos, prazo que vem sendo observado pelo TCU em suas deliberações.

5.6. Em consonância com o parágrafo 5º do art. 37 da Constituição Federal, foram elencadas duas situações distintas quanto à prescrição no que tange ao poder público. A primeira parte do parágrafo trata da prescrição referente às ações relativas a punições a agentes públicos que causem prejuízos ao erário. A segunda parte do parágrafo ressalva as ações de ressarcimento, estabelecendo serem imprescritíveis as ações tendentes a determinar o ressarcimento dos danos causados ao poder público.

5.7. É importante observar que a questão da imprescritibilidade das ações de ressarcimento foi plenamente resolvida após o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF, que ensejou a prolação do Acórdão nº 2.709/2008 – Plenário, por meio do qual se decidiu deixar assente no âmbito desta Corte de Contas que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

5.8. Com relação ao prazo de prescrição do exercício da pretensão punitiva do TCU, constata-se que existem diversas deliberações, no âmbito desta Corte, nas quais não foi imputado débito, havendo, tão somente, a aplicação de multa, em que a preliminar da prescrição quinquenal suscitada pelos responsáveis não foi acolhida por esta Corte, em razão do entendimento de que, mesmo no caso da multa, o prazo prescricional seria o estabelecido no Código Civil, hoje de 10 anos (Acórdão nº 1.803/2010 – Plenário, Acórdão nº 510/2005 – Plenário, Acórdão nº 2.495/2005 – 1ª Câmara, Acórdão nº 3.036/2006 – 1ª Câmara, Acórdão nº 2.011/2007 – 1ª Câmara, Acórdão nº 53/2005 – 2ª Câmara, Acórdão nº 3.132/2006 – 2ª Câmara).

5.9. Verifica-se, portanto, à luz do código civil e dos supracitados precedentes, que nas diversas oportunidades em que esta Corte apreciou casos concretos contendo o questionamento tratado nos presentes autos, o seu posicionamento uniforme foi no sentido de que, a pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao erário é imprescritível. Por decorrência lógica, tampouco prescreve a Tomada de Contas Especial no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao erário e à determinação do ressarcimento do prejuízo apurado. Para efeito das ações relativas às punições dos agentes causadores de dano ao erário, deve ser utilizado o prazo prescricional de 10 anos previsto no Código Civil.

5.10. Assim sendo, considerando o termo inicial em 3/5/2005, data que foram constatadas as irregularidades decorrentes do convênio 349/2003 (peça 1, p. 296-298, 300, 302-338), a pretensão somente estaria prescrita em 2/5/2015. Mas tal prazo fora interrompido pela citação ocorrida em 11/11/2014 (Peças 10 e 14), o que valida a condenação em débito e a aplicação da multa em Sessão de 2/6/2015. Ainda que se admita a melhor interpretação para o recorrente, qual seja, data do efetivo crédito, que ocorrera dia 13/12/2004 (peça 2, p. 24), ainda assim não teria ocorrido o prazo prescricional.

5.11. Por todo o exposto, as alegações de defesa apresentadas pelo responsável não conduzem à aplicação do prazo prescricional, motivo pelo qual devem ser rejeitadas.

## 6. Cerceamento de defesa (peça 344)

6.1. O recorrente João Bernardo Neto argui que houve prejuízo a sua defesa, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) Houve requerimento por parte do Recorrente de realização de novo laudo, em que solicitou expressamente nova inspeção;

b) Entrementes, a Fundação Nacional de Saúde, em resposta às alegações de defesa apresentadas, negou nova inspeção de maneira arbitrária, com o simplório e inerte argumento de que não haveria "fatos novos que merecessem uma nova apreciação ou visita *in loco* pelas áreas técnicas desta fundação", o que levanta variadas suspeitas e dúvidas a respeito do laudo apresentado;

c) Não se pode olvidar que ao rejeitar o pedido de nova inspeção com o acompanhamento do Recorrente podou de forma irreversível os Princípios da ampla defesa e do contraditório, e, ainda, construiu desconfianças acerca da inspeção realizada anteriormente, o que não pode existir em uma Tomada de Contas, dada a sensibilidade em que o assunto se envolta;

d) O recorrente requereu novamente a realização de nova inspeção, porém a Funasa/MA sequer respondeu sua solicitação, o que demonstra a total má vontade em perquirir os danos existentes e os reais culpados, mas tão somente em utilizar como alvo o Sr. João Bernardo Neto;

e) Tal rejeição, ao desobedecer aos princípios aqui relatados, impossibilitou uma defesa dotada de suficiência, o que estorvou, por conseguinte, a própria Tomada de Contas, ao viciar de modo insanável a investigação, por esta se pautar exclusivamente em um laudo, que, diga-se, não pode ser ratificado justamente pela negativa de nova inspeção da entidade que supostamente deveria ansiar por uma zelosa e suficiente investigação.

### Análise

6.2. Não assiste razão ao recorrente. As alegações apresentadas não conduzem ao cerceamento de defesa.

6.3. O recorrente foi regularmente citado por esta Corte de Contas em 11/11/2014, momento o qual pôde ofertar seus argumentos de defesa e comprová-los por meio de documentos (peça 10 e 14). Ademais, na fase interna da TCE foi devidamente notificado e lhe foi ofertada oportunidade para apresentar suas alegações de defesa (peça 2, p. 62-66 e 92).

6.4. Existe distinção entre fase interna e fase externa de uma tomada de contas especial. Na fase interna, aquela promovida no âmbito do órgão público em que os fatos ocorreram, não há litígio ou acusação, mas apenas verificação de fatos e apuração de autoria. Constitui procedimento inquisitório de coleta de provas assemelhado ao inquérito policial, no qual não se tem uma relação processual constituída nem há prejuízo ao responsável. O estabelecimento do contraditório nessa fase não é obrigatório, pois há mero ato investigatório sem formalização de culpa. Como não existem partes nem antagonismos de interesse nessa fase, a ausência de citação ou de oportunidade de contradição dos documentos juntados não enseja nulidade.

6.5. A garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório se dá, nos termos do devido processo legal, na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto a este Tribunal e finda com o julgamento. Esse é o entendimento desta Corte de

Contas, conforme consignado nos acórdãos 1.540/2009-1ª Câmara, 2.329/2006-2ª Câmara e 2.647/2007-Plenário.

6.6. Como o responsável foi devidamente citado por este Tribunal (peças 10 e 14) e lhe foi dada a oportunidade de se manifestar e adotar as providências cabíveis com o fim de comprovar a regular aplicação dos recursos que lhe foi confiado, não pode alegar cerceamento de defesa pela ausência de oportunidade de ser ouvido na fase interna do processo de contas especial. Assim, o argumento apresentado não pode prosperar.

## 7. Da prestação de contas ilíquidáveis

7.1. O recorrente João Bernardo Neto entende que a prestação de contas é ilíquidável, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) O extenso período de 6 (seis) anos, decorrido desde o término do exercício de 2004 até a instauração do presente processo, configura tempo considerável que inviabiliza, de forma contundente, o alcance dos documentos reclamados e oblitera a lembrança dos atos de gestão praticados, para efeito de esclarecimentos perante este egrégio Tribunal, tornando as Contas de Gestão ora examinadas ilíquidáveis, nos termos do art. 20 e 21 da Lei Federal nº 8.443/1992;

b) O Princípio do Devido Processo Legal, cujos corolários são o contraditório e a ampla defesa, garante não apenas a citação do responsável e a subsequente comunicação dos atos processuais, possuindo uma abrangência muito mais generosa e cidadã, a qual encerra o direito da parte realizar uma defesa potente para fazer face aos argumentos contra si verificados;

c) O longo decurso de tempo, que impede a parte de se desincumbir do ônus da prova que lhe foi imposto, caracteriza patente cerceamento de defesa, o qual merece ser *incontinenti* refutado por este eminente Tribunal de Contas;

d) Para esta colenda Corte de Contas Federal, o prazo para guarda de documentos por parte do gestor expira-se em 5 (cinco) anos, conforme IN nº 12/1988 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); superior a este lapso, a exigência de apresentação de documentos apresenta-se irrazoável;

e) *In casu*, citado dispositivo legal aplica-se na sua inteireza, tendo em vista que, diante da inércia de 6 (seis) anos do Órgão de Fiscalização desta insigne Casa reputavam-se regulares os atos de gestão praticados pelo ex-gestor do Município de Mata Roma/MA, Sr. José Bernardo Neto, sobejando a prestação de contas como se arquivada fosse.

### Análise

7.2. À vista dos argumentos expostos a seguir, não merecem acolhida as preliminares arguidas pelos recorrentes.

7.3. No caso examinado nestes autos, a assinatura do convênio ocorreu dia 22/12/2003 com vigência de 12 meses (peça 1, p. 186 e 200). Em 13/12/2004 foi efetivado o crédito referente à última parcela (peça 2, p. 24). A Tomada de Contas foi instaurada em 21/10/2009 (peça 2, p. 260) e o recorrente foi notificado pelo órgão concedente em 12/11/2009 (peça 2, p. 62-66 e 92). Neste Tribunal, a citação do recorrente foi implementada em 9/12/2014 (peças 10 e 14), prazo inferior a 10 anos contados da data do efetivo crédito em conta específica do convênio.

7.4. A jurisprudência do TCU vem caminhando no sentido de considerar as contas ilíquidáveis quando a notificação do Responsável é tardia, ante o evidente prejuízo ao exercício da

ampla defesa causado pela mora da Administração Pública. Assim consta do Acórdão 3.983/2010 do Plenário, dos Acórdãos 2.303/2009, 1.915/2009 e 7.693/2010 da 1ª Câmara e dos Acórdãos 1.178/2008, 1.183/2008 e 368/2009 da 2ª Câmara.

7.5. Segundo a Instrução Normativa TCU 71/2012, atualmente em vigor, consideram-se tempestivas as ações de controle externo intentadas em prazo não superior a dez anos desde o fato gerador.

7.6. No que tange ao argumento de que a Administração Pública é obrigada a manter a guarda e documentos comprobatórios de despesa pelo prazo de cinco anos, cabe esclarecer que, na verdade, o prazo de cinco anos deve ser contado a partir da aprovação das contas dos recursos federais repassados pelo órgão concedente. Considerando, portanto, que a Funasa não aprovou a aplicação dos valores transferidos no período de julho a dezembro de 2004, instaurando, inclusive, a presente TCE, a documentação comprobatória deveria ter sido arquivada pelo responsável, e ter sido oportunamente disponibilizada quando solicitada pelo órgão concedente e seu controle interno, bem como por esta Corte de Contas, seja na fase interna ou externa da tomada de contas especial.

7.7. Não se verifica nos autos a situação alegada pelo defendente. Demonstrado que a Administração Federal adotou providências em tempo hábil para todo o processo de aprovação e cobrança dos recursos federais aqui analisados, não socorre ao responsável pugnar pelo arquivamento do processo por considerar as contas iliquidáveis em virtude do transcurso de prazo excessivo. Ademais, se o responsável não produziu a documentação completa naquela época, foi por falta do zelo que lhe cabia ao lidar com os recursos públicos que lhe foram confiados.

## **CONCLUSÃO**

8. Em face das análises anteriores, conclui-se:

a) Não incide sobre os procedimentos desta tomada de contas especial o instituto da prescrição, uma vez que a pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao erário é imprescritível, e, para efeito da pretensão punitiva foi observado o prazo prescricional de 10 anos previsto no Código Civil;

b) Não há que se cogitar o cerceamento de defesa ou nulidade do acórdão, uma vez que o responsável foi devidamente citado por este Tribunal e lhe foi dada a oportunidade de se manifestar e adotar as providências cabíveis;

c) Não há que se considerar as contas iliquidáveis, uma vez que a Administração Federal adotou providências em tempo hábil para o processamento da matéria em discussão.

8.1. Assim, os elementos apresentados pelo recorrente não têm o condão de modificar a deliberação recorrida, devendo-se mantê-la em seus exatos termos.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

9. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

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

b) comunicar ao recorrente, à Prefeitura Municipal de Mata Roma/MA e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.



TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 2 de março de 2016.

*[assinado eletronicamente]*

Andréa Barros Henrique  
AUFC – mat. 6569-2