

TC 005.618/2014-2

Tipo de processo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de São Mateus do Maranhão/MA

Responsável: Ana Maria Nunes Correia de Castro (CPF 137.178.803-06)

Procurador ou advogado: Willamy Alves dos Santos (OAB/PI 2.011 e OAB/MA 12.082-A) (peça 9)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional (MI) em desfavor da Sra. Ana Maria Nunes Correia de Castro (CPF 137.178.803-06), ex-prefeita municipal de São Mateus do Maranhão/MA, em razão de irregularidades constatadas na prestação de contas dos recursos transferidos ao município de São Mateus do Maranhão/MA por força do Convênio 472/2000 (Siafi 402366), celebrado em 27/11/2000 com o referido ministério, tendo por objeto a construção de dois sistemas simplificados de abastecimento de água nos povoados Juçareira e Brutus, naquele município (v. termo de convênio, peça 1, p. 113-131, plano de trabalho, peça 1, p. 8-12, espelho do Siafi, peça 1, p. 347, e relatório de TCE, peça 1, p. 357-363).

HISTÓRICO

2. De acordo com a cláusula quarta do termo de convênio (peça 1, p. 119), para a execução do objeto programado foi orçado o valor global de R\$ 110.000,00, sendo R\$ 100.000,00 de recursos transferidos pelo concedente e R\$ 10.000,00 da contrapartida municipal.

3. Os recursos federais foram integralmente repassados mediante a ordem bancária 2001OB000005, de 8/1/2001 (peça 1, p. 137), creditada em 12/1/2001 na conta corrente específica do ajuste, de número 6.419-X, mantida na agência 2651 do Banco do Brasil (peça 1, p. 177).

4. O convênio vigeu pelo período de 12/1/2001 a 11/7/2001, no qual se incluiu o prazo de prestação de contas, tendo em vista que a cláusula terceira do termo de convênio (peça 1, p. 117) fixou a vigência em 180 dias, a contar da data da liberação dos recursos (peça 1, p. 177), sendo 120 dias destinados à execução do objeto e sessenta dias para apresentação da prestação de contas final.

5. Esgotado o prazo acima sem que o gestor municipal tenha prestado contas, o órgão concedente expediu o ofício MI/SECEX/SPOA/CGEOF 719/2001, de 24/7/2001 (peça 1, p. 149), solicitando à então prefeita municipal de São Mateus do Maranhão/MA, Sra. Ana Maria Nunes Correia de Castro, a apresentação da prestação de contas no prazo de trinta dias. A correspondência foi entregue no destino em 31/7/2001, conforme o Aviso de Recebimento (AR) juntado à peça 1, p. 155. Na mesma ocasião, o concedente encaminhou pedido similar ao prefeito antecessor, Sr. Francisco Rovélio Nunes Pessoa, que havia celebrado o ajuste (v. ofício MI/SECEX/SPOA/CGEOF 718/2001, de 24/7/2001, à peça 1, p. 143).

6. Conquanto não haja nos autos o AR comprovando a entrega do ofício que lhe foi endereçado, o Sr. Francisco Rovélio Nunes Pessoa respondeu com correspondência datada de 6/8/2001 (peça 1, p. 157), alegando que, embora o convênio tenha sido firmado ainda durante seu mandato, os recursos somente foram liberados na gestão de sua sucessora no cargo, a Sra. Ana Maria Nunes Correia, e que esta seria a responsável para fazer a prestação de contas.

7. A Sra. Ana Maria Nunes Correia, por sua vez, respondeu por meio do ofício 0086/2001/GAB/PREF, de 30/8/2001, ao qual anexou a prestação de contas do ajuste (peça 1, p. 159-203).
8. A fim de verificar a realização do objeto do convênio, o MI (peça 1, p. 205) encaminhou o processo à Caixa Econômica Federal (Caixa) para que procedesse a inspeção das obras pactuadas e emissão do Relatório de Avaliação Final (RAF).
9. A Caixa realizou vistoria das obras em 31/10/2001 e emitiu o RAF juntado à peça 1, p. 207-219, no qual registrou que obras de sistemas simplificados de abastecimento de água haviam sido construídos nas localidades previstas, porém em completo desacordo com o projeto e especificações aprovados e que, em razão disso, não havia sido possível aferir o percentual executado das obras (item 4 do RAF, peça 1, p. 209).
10. O referido relatório informou, ainda, que no povoado Juçareira o sistema estava em funcionamento e abastecendo a comunidade, enquanto no povoado de Brutus, apesar de já estar funcionando o sistema, a comunidade não estava satisfeita e não o considerava concluído, haja vista que dos 110m do poço perfurado somente foram revestidos 96m, a água continha lama e faltava limpeza (item 6 do RAF, peça 1, p. 211). Na conclusão do trabalho (item 7, peça 1, p. 211), a Caixa anotou que o percentual executado foi de 0% e que as obras não haviam alcançado o benefício social esperado.
11. Com base no RAF da Caixa, o órgão repassador exarou despacho em 8/8/2002 (peça 1, p. 221) sugerindo a não aprovação da prestação de contas do convênio, sob o aspecto da execução física, e a consequente devolução integral dos recursos descentralizados ao município.
12. Em 13/2/2004, o MI encaminhou o Ofício 302/2004 CGCONV/DGI/SE/MI (peça 1, p. 223), solicitando à então prefeita a apresentação de justificativas quanto aos fatos apontados no RAF da Caixa ou o recolhimento do valor glosado. A comunicação foi entregue à destinatária em 26/2/2004, conforme atesta o AR juntado à peça 1, p. 229, mas a responsável não ofereceu resposta. Com idêntico conteúdo, o ofício 303/2004 CGCONV/DGI/SE/MI, de 13/2/2004 foi remetido ao ex-prefeito Francisco Rovélio Nunes Pessoa (v. ofício e AR à peça 1, p. 231 e 237).
13. Em resposta datada de 4/3/2004 (peça 1, p. 239), o ex-prefeito reafirma não ser o responsável neste processo em razão de os recursos terem sido liberados na gestão posterior à sua. Afirma o Sr. Francisco Rovélio que em cada um dos povoados mencionados no convênio havia um poço perfurado em caráter emergencial durante sua administração, com menos de cem metros de profundidade, custeado com recursos próprios, e que, após ser notificado pelo MI, constatou que nas referidas localidades não haviam sido perfurados novos poços, mas apenas construídas simples lavanderias, com o aproveitamento dos poços já existentes.
14. Em 28/7/2004, foi elaborada a Informação Financeira 488/2004/CAPC/CGCONV/DGI/SE/MI (peça 1, p. 241-245), na qual se concluiu que a prestação de contas final apresentada não reunia as condições necessárias para aprovação e se propôs exigir o recolhimento do valor repassado e inscrever o município como inadimplente no Siafi.
15. Encaminhou-se, então, o ofício 1968/2004/CAPC/CGCONV/DGI/SE/MI, de 13/8/2004 (peça 1, p. 247), solicitando que a municipalidade recolhesse a quantia correspondente aos recursos federais repassados, com os acréscimos legais, sob pena de instauração de tomada de contas especial e os registros cabíveis de inadimplência do ente municipal e da gestora. A notificação foi entregue no endereço de destino em 30/8/2004, conforme o AR à peça 1, p. 253.
16. Decisão judicial de 21/9/2007 (peça 1, p. 285-289) determinou a exclusão do município da situação de inadimplência no Siafi (determinação cumprida, como atesta o espelho do convênio no

Siafi, peça 1, p. 347).

17. Por considerar que o RAF da Caixa (peça 1, p. 207-219) não havia informado satisfatoriamente sobre a quantificação dos serviços realizados e no intuito de dirimir dúvidas sobre a execução do objeto do convênio, o MI determinou a realização de nova inspeção *in loco* das obras (despacho à peça 1, p. 325).

18. A Secretaria Nacional de Defesa Civil do MI (Sedec) realizou então, por meio de engenheiro de seu próprio quadro de servidores, nova inspeção nas obras pactuadas, que teve seus resultados registrados no Relatório de Inspeção 059/2010-EES, de 20/12/2010 (peça 1, p. 327-337). As principais constatações dessa inspeção foram as seguintes (item 4 do relatório, peça 1, p. 329):

(...)

Foi constatado que o Sistema implantado no Povoado Juçareira encontra-se em péssimas condições de conservação e não atingiu a funcionalidade pretendida. A cerca está destruída, a lavanderia não foi executada conforme os projetos e não possui nenhuma torneira, os banheiros estão desativados e imundos, foram aplicados materiais e equipamentos divergentes das Planilhas Orçamentárias, tais como a Caixa d'água de 5.000L que era para ser de 10.000L, o compressor/motor elétrico de 20PCM, sendo previsto de 40PCM, o Tubo de PVC branco de 4" em vez de Tubo geomecânico de 6" e ausência dos tanques de lavar roupa;

O Sistema implantado no povoado Brutos, também apresenta um estado de conservação ruim e o projeto também não foi obedecido, o sistema atende de maneira precária àquela comunidade, não atingindo o benefício social esperado. Materiais e equipamentos também foram usados em desacordo com o previsto no orçamento.

(...)

19. Ao final, o relatório de inspeção mencionado (item 5, peça 1, p. 337) concluiu que a obra foi executada em total desacordo com o plano de trabalho apresentado e não atingiu o benefício social esperado, sugerindo a não aprovação do convênio e a devolução do valor total pactuado, com os acréscimos legais.

20. Após a inspeção, o órgão concedente emitiu o Parecer Financeiro 14/2011/CDTCE/CGCONV/DGI/SECEX/MI, de 5/11/2011 (peça 1, p. 339-343) propondo a não aprovação da prestação de contas e a glosa do valor integral repassado.

21. Tendo por esgotadas as medidas a seu cargo para saneamento das irregularidades verificadas, o MI elaborou o Relatório de TCE 030/2011, de 12/4/2011 (peça 1, p. 357-363), apontando como irregularidade motivadora da TCE a não aprovação da prestação de contas, em conformidade com o que ficou demonstrado no relatório de inspeção e no parecer financeiro acima mencionados, juntados à peça 1, p. 327-343 (item 6 do relatório de TCE, à peça 1, p. 359).

22. Ao final, o tomador de contas concluiu que o dano apurado foi de R\$ 100.000,00, correspondentes a R\$ 432.307,80 em valores atualizados até 8/4/2011, conforme demonstrativo na peça 1, p. 351-353, sob a responsabilidade da Sra. Ana Maria Nunes Correia de Castro (CPF 137.178.803-06), ex-prefeita municipal de São Mateus do Maranhão/MA (item 15 do relatório de TCE, à peça 1, p. 363). A inscrição de responsabilidade no Siafi foi realizada por meio da Nota de Lançamento 2011NL000057, de 8/4/2011 (peça 1, p. 355).

23. A Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) emitiu, então, o Relatório de Auditoria 1507/2013, de 22/10/2013 (peça 1, p. 370-372), concluindo que a Sra. Ana Maria Nunes Correia de Castro (CPF 137.178.803-06) encontrava-se em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 432.307,80.

24. Em seguida, foi certificada a irregularidade das contas e emitido o parecer do dirigente do

órgão de controle interno, bem como o competente pronunciamento ministerial (peça 1, p. 374, 375 e 384).

25. Já no âmbito deste Tribunal, na primeira instrução do feito (peça 4) foi proposta citação da Sra. Ana Maria Nunes Correia, na condição de ex-prefeita municipal de São Mateus do Maranhão/MA, em decorrência da não execução, nos termos pactuados, do objeto do Convênio 472/2000 (Siafi 402366), celebrado em 27/11/2000, entre o município de São Mateus do Maranhão/MA e o Ministério da Integração Nacional, tendo por objeto a construção de dois sistemas simplificados de abastecimento de água nos povoados Juçareira e Brutus, no referido município, deixando de gerar o benefício social esperado das referidas obras, bem como apresentação de prestação de contas contendo as seguintes irregularidades:

a) as notas fiscais 034 e 035, emitidas pela empresa apontada como responsável pela execução das obras, estão sem a devida identificação com o número do convênio, sem data de emissão e sem o ateste da execução dos serviços, em desacordo com os arts. 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964 e 30, *caput*, da Instrução Normativa-STN 1/1997 (peça 1, p. 191-193);

b) os recursos referentes aos pagamentos declarados à executora das obras foram retirados da conta corrente específica do convênio por meio de aviso de débito e de transferência bancária (peça 1, p. 169, 177 e 178), contrariando o art. 20, *caput*, da Instrução Normativa-STN 1/1997.

26. Desse modo, nos termos na delegação de competência outorgada pela Exma. Srª. Ministra Ana Arraes, e ante a análise realizada neste processo de Tomada de Contas Especial (TC 005.618/2014-2), foi promovida a citação da Sra. Ana Maria Nunes Correia, no endereço constante à peça 6, mediante Ofício 2323/2015–TCU/SECEX-MA (peça 7), de 6/7/201, notificando-a a apresentar alegações de defesa e/ou recolher a quantia especificada abaixo:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
100.000,00	12/1/2001

27. A Sra. Ana Maria Nunes Correia foi regularmente citada, conforme Aviso de Recebimento (AR) à peça 8, datado de 17/7/2015.

28. Em 29/7/2015, a Sra. Ana Maria apresentou, tempestivamente, suas alegações de defesa (peça 10) e anexou Procuração (peça 9).

EXAME TÉCNICO

Alegações de defesa apresentadas por Ana Maria Nunes Correia (peça 10)

29. **Não execução, nos termos pactuados, do objeto do Convênio 472/2000 (construção de dois sistemas simplificados de abastecimento de água nos povoados Juçareira e Brutus, ambos no município de São Mateus do Maranhão/MA), celebrado em 27/11/2000 com o Ministério da Integração Nacional, deixando de gerar o benefício social esperado das referidas obras** (v. Ofício 2333/2015–TCU/SECEX-MA à peça 7).

29.1 **Argumentos** (peça 10, p. 2-4): a peça de defesa subscrita pelo advogado da ex-prefeita municipal de São Mateus do Maranhão/MA, Sra. Ana Maria Nunes Correia, principia por informar o resumo do ajuste celebrado à época dos fatos inquinados nesta TCE (Convênio 472/2000, Siafi 402366), bem como a citação (em 17/7/2015) por esta E. Corte de Contas depois de decorridos mais de catorze anos e seis meses da instauração da TCE ora examinada, suscitando que este interstício deveria ter o condão de conduzir à prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, pois teria ocorrido a iliquidez das contas em questão face à impossibilidade do exercício da ampla defesa e do contraditório.

29.1.1. Informa que a jurisprudência desse E. Tribunal pacificou entendimento de que, se verificado longo lapso temporal entre a data da celebração do convênio e a primeira citação válida do responsável, as contas devem ser consideradas ilíquidáveis, com o consequente arquivamento da tomada de contas especial, se o exercício de direito ao contraditório e a ampla defesa se tornarem inviáveis. Para subsidiar esse argumento, colige julgados recentes do TCU à sua defesa (peça 10, p. 6-18).

29.1.2. Assim, a defendente requer, em caráter preliminar, o reconhecimento da ocorrência da prescrição, nos termos do art. 205 do Código Civil, decretando a extinção do processo de TCE em questão, e determinando o seu arquivamento (peça 10, p. 18).

29.2. **Análise** (item “29.1” e subitens): os argumentos do responsável podem ser parcialmente aceitos no tocante à possibilidade de aplicação de multa. Quanto à prescrição da pretensão punitiva por este Tribunal, far-se-á análise a seguir.

29.2.1. Como se sabe, o Acórdão 2709/2008, do Plenário deste Tribunal, fixou o entendimento de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário, ressaltando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN TCU 56/2007.

29.2.2. A IN 56/2007 foi revogada integralmente pela IN TCU 71/2012, que, no entanto manteve o dispositivo que autorizava a dispensa de instauração de TCE quando houvesse transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável da ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.

29.2.3. No presente caso, a primeira notificação deste responsável pela autoridade administrativa competente ocorreu em 26/2/2004 (peça 1, p. 229), ou seja, menos de 10 anos entre esta e a data provável da ocorrência do dano (os recursos federais foram integralmente repassados mediante a ordem bancária 2001OB000005, de 8/1/2001 (peça 1, p. 137), creditada em 12/1/2001 na conta corrente específica do ajuste, de número 6.419-X, mantida na agência 2651 do Banco do Brasil (peça 1, p. 177).

29.2.4. Vale lembrar que, em 13/2/2004, o MI encaminhou o ofício 302/2004 CGCONV/DGI/SE/MI (peça 1, p. 223), solicitando à então prefeita a apresentação de justificativas quanto aos fatos apontados no RAF da Caixa, entre os quais a não execução, nos termos pactuados, do objeto do Convênio 472/2000 (v. itens 9-10 acima), ou o recolhimento do valor glosado. A comunicação foi entregue à destinatária em 26/2/2004, conforme atesta o AR juntado à peça 1, p. 229, mas a responsável não ofereceu resposta. Portanto, instauração de TCE procedida corretamente. Mantida, assim, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário.

29.2.5. A prescritibilidade da multa aplicável em processos de controle externo está sendo examinada neste Tribunal no âmbito do TC 007.822/2005-4, ainda sem deliberação a respeito, no qual se debatem três teses: da imprescritibilidade, até que sobrevenha lei específica que discipline a matéria; da prescrição quinquenal, com base na analogia com diversas normas do Direito Público, como o art. 1º do Decreto 20.910/1932, art. 174 do Código Tributário Nacional, art. 1º da Lei 6.830/1980, art. 142, inciso I, da Lei do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais, art. 23, inciso I, da Lei 8.429/1992, art. 1º da Lei 9.873/1999; e da prescrição decenal (ou vintenária, conforme o Código em vigor à época do fato ilícito), fundada nas regras gerais estabelecidas no Código Civil, aplicadas por analogia com base no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

29.2.6. Tendo em vista que ainda não há decisão final sobre o processo acima, analisa-se o caso destes autos à luz da jurisprudência até o momento predominante no Tribunal, que preconiza o uso das regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de

Contas, após dez ou vinte anos, conforme o Código vigente, da ocorrência do fato ilícito gerador da penalidade (Acórdãos 3.261/2014-Plenário, 3.260/2014-Plenário, 3.088/2014-Plenário, 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 1.463/2013-Plenário, 689/2015-1ª Câmara, 5.686/2013-1ª Câmara, 4842/2013-1ª Câmara, 7.795/2014-2ª Câmara).

29.2.7. No que se refere à interrupção do prazo prescricional, verifica-se, em deliberações recentes deste Tribunal, predominância da tese que considera a citação (ou a audiência) válida como causa interruptiva (Acórdãos 344/2015-Plenário, 3.261/2014-Plenário, 3.260/2014-Plenário, 3.204/2014-Plenário, 3.088/2014-Plenário, 3.015/2014-Plenário, 585/2012-Plenário, 1.148/2015-1ª Câmara, 6.002/2014-1ª Câmara, 5.670/2014-1ª Câmara e 5.108/2014-1ª Câmara), havendo, todavia, julgados que entendem ser a notificação feita na fase interna capaz de interromper a prescrição (Acórdãos 294/2015-Plenário e 1.648/2014-2ª Câmara).

29.2.8. No caso tratado neste processo, tem-se os seguintes eventos motivadores da multa a este responsável: a uma, não execução, nos termos pactuados, do objeto do Convênio 472/2000 (Siafi 402366), celebrado em 27/11/2000, entre o município de São Mateus do Maranhão/MA e o Ministério da Integração Nacional; a duas, apresentação de prestação de contas contendo as seguintes irregularidades: a) as notas fiscais 034 e 035, emitidas pela empresa apontada como responsável pela execução das obras, estão sem a devida identificação com o número do convênio, sem data de emissão e sem o ateste da execução dos serviços, em desacordo com os arts. 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964 e 30, *caput*, da Instrução Normativa-STN 1/1997 (peça 1, p. 191-193); b) os recursos referentes aos pagamentos declarados à executora das obras foram retirados da conta corrente específica do convênio por meio de aviso de débito e de transferência bancária (peça 1, p. 169, 177 e 178), contrariando o art. 20, *caput*, da Instrução Normativa-STN 1/1997 (v. item 25 desta instrução).

29.2.9. Assim, visto que a data do fato gerador (12/1/2001, na medida em que nesta data foi creditada o valor total na conta corrente específica do ajuste, de número 6.419-X, mantida na agência 2651 do Banco do Brasil (peça 1, p. 177)) ocorreu antes da data de entrada em vigor do novo Código Civil (11/1/2003), e havia, até essa data, transcorrido menos de dez anos, a data de referência para contagem do prazo decenal passa a ser 11/1/2003. A citação válida da responsável só ocorreu em julho de 2015 (peça 8), já decorrido prazo superior a dez anos. Portanto, verifica-se que ocorreu, no presente caso, a prescrição da pretensão punitiva, não sendo mais possível a imposição de multa ao responsável por este Tribunal.

29.3. **Argumentos** (peça 10, p. 4): alega que, com o perpassar dos anos, tornou-se impossível a recuperação dos documentos relativos às despesas realizadas com a execução do Convênio 472/2000, como notas fiscais, processos licitatórios, empenhos e outros que compunham o processo administrativo de contas e que complementariam a prestação de contas já apresentada, principalmente porque, nesse período, o município já passou por outras gestões que não observaram o devido cuidado na guarda e arquivamento da documentação supramencionada.

29.4. **Análise** (item “29.3”): os argumentos apresentados não merecem prosperar, posto que, em 13/2/2004, o MI encaminhou o Ofício 302/2004 CGCONV/DGI/SE/MI (peça 1, p. 223), solicitando à então prefeita a apresentação de justificativas quanto aos fatos (a obra havia sido executada em total desacordo com o plano de trabalho apresentado e não atingiu a funcionalidade e o benefício social pretendidos) apontados no RAF da Caixa ou o recolhimento do valor glosado. A comunicação foi entregue à destinatária em 26/2/2004, conforme atesta o AR juntado à peça 1, p. 229, mas a responsável não ofereceu resposta. Assim, a defendente teve oportunidade anterior de apresentar sua defesa, mas não o fez. Tanto é assim, que tais irregularidades subsistiram e foram detectadas no relatório de inspeção elaborado em 20/12/2010 por engenheiro da Sedec/MI, cuja conclusão converge, em sua essência (peça 1, p. 337), à mesma conclusão apontada no RAF da Caixa desde 31/10/2001 (v. item 4 do RAF, peça 1, p. 209).

29.5. **Argumentos** (peça 10, p. 4-6 e 30-62): aduz a ocorrência de incêndio criminoso na municipalidade, em 2008, no qual foram destruídos vários documentos que compunham o acervo do município e, dentre os mesmos, incendiadas as duplicatas das prestações de contas de convênios, o que tornaria impossível nova apresentação da documentação em sede da presente TCE. Para corroborar tal afirmação, anexa laudo do Instituto de Criminalística do Maranhão e ofícios de comunicação a autoridades sobre o referido episódio.

29.6. **Análise** (item “29.5”): os argumentos apresentados podem ser parcialmente aceitos, visto que, de fato, há evidências de ocorrências do sinistro apontado (peça 10, p. 30-62). Nada obstante, não tem o condão de elidir as irregularidades imputadas à defendente, visto que a mesma teve oportunidade anterior e tempestiva de colecionar os elementos de prova pertinentes e apresentar sua defesa (desde 26/2/2004, v. peça 1, p. 223 e 229), antes da ocorrência do supracitado incêndio na municipalidade, mas não o fez (conf. item “29.4” acima). Ademais, desde a notificação mencionada, cobrando a apresentação de defesa sobre os apontamentos da Caixa, a responsável já sabia da sua situação em relação ao presente convênio e também acerca da necessidade de prestar contas dos recursos que lhe foram confiados. Não poderia ela, nesta oportunidade, beneficiar-se de sua própria atuação omissiva e negligente.

29.7. **Argumentos** (peça 10, p. 19): nos seus argumentos atinentes ao mérito do processo, a suplicante invoca o item 10 do relatório preliminar de TCE (v. item 10 desta instrução), o qual assevera que “o referido relatório informou, ainda, que no povoado Juçareira o sistema estava em funcionamento e abastecendo a comunidade, enquanto no povoado de Brutus, apesar de já estar funcionando o sistema, a comunidade não estava satisfeita e não o considerava concluído, haja vista que dos 110m do poço perfurado somente foram revestidos 96m, a água continha lama e faltava limpeza(...)”.

29.7.1. Sustenta que a TCE em apreço fora instaurada não por ausência ou omissão na execução das obras pactuadas, mas porque, no segundo povoado (Brutus), a comunidade não estava satisfeita e não considerava concluído, porque faltou revestir apenas 14 metros de um total de 110 metros do poço ali perfurado (peça 10, p.19-20).

29.7.2. Informa que o primeiro relatório realizado em 31/10/2001 por técnicos da Caixa Econômica Federal, por não conter a quantificação dos serviços realizados, foi declarado insubsistente pelo Ministério da Integração Nacional (MI), determinando-se a realização de outra inspeção, e que a segunda inspeção, realizada por técnicos do MI, ocorreu somente em 20/12/2010, cerca de 9 anos após a liberação dos recursos federais ora em análise (peça 10, p. 20).

29.7.3. Sugere, a seu ver, contradições e incompatibilidades no segundo Relatório de Inspeção (peça 1, p. 327-337) quando assevera que “muito embora os sistemas tenham sido construídos e estejam em pleno funcionamento nas comunidades Juçareira e Brutus, devem ser consideradas como se inexistentes não fossem, impugnando integralmente a execução, ou seja, considerando como zero percentual de obras executadas e sugerindo a devolução total dos recursos repassados [sic] (peça 10, p. 20).

29.7.4. Aduz, ainda, que no segundo relatório de inspeção realizado em 20/12/2010, os técnicos fazem questão de frisar o péssimo estado de conservação dos sistemas de abastecimento de água, creditando essa responsabilidade à ex-gestora, mesmo diante da constatação de que sua gestão já havia findado há muito tempo atrás (peça 10, p. 21).

29.7.5. Afirma que as obras foram executadas no ano de 2001 e o mandato eletivo encerrou em 31/12/2004, ficando a partir daí o novo gestor como responsável pela conservação dos sistemas simplificados de abastecimento de água, não sendo crível, por óbvio, cobrar à ex-prefeita uma responsabilidade que não era mais sua (peça 10, p. 21).

29.7.6. Sustenta o afastamento da responsabilidade da defendente sobre a conservação dos sistemas simplificados de abastecimento de água, haja visto o interstício de quase dez anos entre execução das obras (2001) e a data deste segundo relatório (2010), aliado ao fato do encerramento de sua gestão ter ocorrido em 31/12/2004 (peça 10, p. 21).

29.8. **Análise** (item “29.7” e seus subitens): os argumentos apresentados não merecem prosperar, uma vez que, consoante já exposto no item “29.4” supra, a obra fora executada em total desacordo com o plano de trabalho apresentado e não atingiu a funcionalidade e o benefício social pretendidos (peça 1, p. 209-211 e 337). Essa foi a razão da impugnação total das despesas e instauração da presente TCE (peça 1, p. 209-211, 337, 343-345), e não a mera insatisfação da comunidade no povoado Brutus, como sugere a defendente.

29.8.1. Quanto à alegação de que o primeiro relatório realizado em 31/10/2001 por técnicos da Caixa, por não conter a quantificação dos serviços realizados, foi declarado insubsistente pelo MI, determinando-se a realização de outra inspeção, destaque-se que a não quantificação dos serviços realizados, apontados no 1º Relatório de Inspeção realizado em 31/10/2001, deveu-se ao fato das obras terem sido executadas em total desacordo com o plano de trabalho apresentado (v. item 4 do RAF à peça 1, p. 209). Frise-se que exatamente a mesma constatação se repetiu na conclusão do relatório da segunda inspeção, realizada por técnicos do MI em 20/12/2010 (v. item 5 do Relatório de Inspeção 059/2010 à peça 1, p. 337), e em nenhum momento declarou que 1º Relatório de Inspeção seria insubsistente ou que conteria falhas, por outro lado, ratificou que os poços não teriam trazido benefício social à comunidade.

29.8.2. Quanto à alegação de contradições e incompatibilidades no segundo Relatório de Inspeção (peça 1, p. 327-337), não há em tal relatório a afirmação de que “muito embora os sistemas tenham sido construídos e estejam em pleno funcionamento nas comunidades Juçareira e Brutus, devem ser consideradas como se inexistentes não fossem (...)”, com declara a defendente à peça 10, p. 20. Agregue-se, outrossim, o que já fora tratado nos itens “29.8.” e “29.8.1” precedentes, quanto à razão da obra ter sido considerada como percentual zero de execução.

29.8.3. Aliado a isso, não se pode olvidar que, desde outubro de 2001 (período em que ocorreu a primeira inspeção ora tratada – peça 1, p. 207-211), ainda durante o mandato da ex-alcaide (seu mandato eletivo encerrou em 31/12/2004, v. peça 1, p. 343 e 357 e itens “27.7.5.” e “29.7.6.” supra), e imediatamente após a vigência do convênio (o convênio vigeu pelo período de 12/1/2001 a 11/7/2001, no qual se incluiu o prazo de prestação de contas – peça 1, p.117), foi detectado que a água do poço Brutus já continha lama, tornando-a imprópria para consumo humano (conf. item 6 do RAF, à peça 1, p. 211), e, em relação ao outro sistema de abastecimento de água (Juçareira), ainda que tenha havido execução parcial das obras pactuadas, não houve a quantificação dos serviços realizados, uma vez que fora realizado sem observar o plano de trabalho, consoante item 4 do RAF à peça 1, p. 209 e item 5 do Relatório de Inspeção 059/2010 à peça 1, p. 337, o que impede um possível aproveitamento financeiro da parte executada para fins de quantificação do débito à responsável.

29.8.4. Assim, considerando, ainda, que o concedente tem melhores condições de avaliar o grau de aproveitamento dos serviços realizados, ante a expertise frente ao projeto executado, e uma vez que efetivou vistorias tanto por intermédio de engenheiro da Caixa, quanto com engenheiro do próprio Ministério, mas mesmo assim não logrou apurar potencial aproveitamento do que fora executado, reputamos não caiba, nesta seara, propor encaminhamento em sentido diverso.

29.8.5. De todo modo, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, resta claro que tal comprovação compete exclusivamente ao gestor dos recursos.

29.8.6. Tal entendimento, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves), é também consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 4.869/2010-TCU-1ª Câmara, 2.665/2009-TCU-Plenário, 5.798/2009-TCU-1ª Câmara, 5.858/2009-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

29.8.7. Nesse sentido, o gestor deveria fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU.

29.8.8. Assim, a responsabilização do gestor pela inexecução deve abranger o valor integral dos recursos federais transferidos ao município, considerando que a parte realizada das obras não alcançou a funcionalidade pretendida e não trouxe o benefício pactuado para as comunidades envolvidas, portanto, não alcançando o benefício social esperado desde essa época (v. item 7 do RAF, à peça 1, p. 211).

29.8.9. Por fim, como se já não bastasse a improsperidade dos argumentos até aqui examinados, pugna contra a defendente o teor do Ofício 1/2004 (peça 1, p. 239), em resposta ao Ofício 303/2004 CGCONV/DGI/SE/MI, de 13/2/2004, remetido ao ex-prefeito Francisco Rovélio Nunes Pessoa (v. ofício e AR à peça 1, p. 231 e 237). O ex-prefeito afirma que, em cada um dos povoados mencionados no convênio, havia um poço perfurado em caráter emergencial durante sua administração, com menos de cem metros de profundidade, custeado com recursos próprios, e que, após ser notificado pelo MI, constatou que nas referidas localidades não haviam sido perfurados novos poços, mas apenas construídas simples lavanderias, com o aproveitamento dos poços já existentes (peça 1, p. 239).

29.9. **Argumentos** (peça 10, p. 22): argumenta, ainda, a perplexidade diante da afirmação contida no relatório preliminar da presente TCE de que a ex-prefeita não executou as obras conveniadas, se o próprio relatório afirma que os dois sistemas simplificados de abastecimento de água foram implementados e estão em pleno funcionamento.

29.9.1. Para corroborar sua afirmação, bem como, depreende-se, acerca do fato de que o gestor, quando age de boa-fé na aplicação dos recursos do convênio, não deve ser responsabilizado, colige excerto do Acórdão 2661/2015 – TCU – 2ª Câmara, relativo ao TC 037.142/2011-9 (peça 10, p. 22-24).

29.10. **Análise** (item “29.9” e seus subitens): os argumentos apresentados não podem prosperar, pois, em vista dos elementos contidos nos autos, ainda que tenha havido execução parcial das obras pactuadas, a responsabilização do gestor pela inexecução deve abranger o valor integral dos recursos federais transferidos ao município, considerando que a parte realizada das obras não alcançou a funcionalidade pretendida e não trouxe benefício para as comunidades envolvidas, conforme atestam os itens 4, 6 e 7 do Relatório da Caixa à peça 1, p. 209 e 211, bem como os resultados da inspeção da Sedec/MI à peça 1, p. 337.

29.10.1. Ademais, em consulta ao TC 037.142/2011-9, no sítio do TCU, localizamos o Acórdão 2661/2015–TCU–2ª Câmara (peça 46), e verificamos que se trata de situação distinta da ora examinada. Naquela, houve rescisão unilateral e abandono da obra pela contratada, culminando com sua culpa exclusiva pelo não aproveitamento dos serviços realizados em razão do abandono da obra, não cabendo responsabilizar o gestor municipal quando restou comprovado que não concorreu para o dano, especialmente se adotou todas as providências necessárias para evitá-lo.

29.10.2. Por outro lado, na TCE ora em análise, não há nos autos cópia do contrato firmado entre a Prefeitura e a empresa J. C. O. de Carvalho (Piqui Construções Indústria e Comércio), contratada pela Prefeitura para realizar as obras (foram localizadas somente as notas fiscais 034, 035 e 040, à peça 1,

p. 191-195), para que se pudesse confrontar os serviços efetivamente executados com a descrição dos serviços contratados e os exatos termos em que a empresa se obrigou perante o município. Por não ter sido suficientemente demonstrado que a empresa J. C. O. de Carvalho recebeu recursos federais sem a devida contraprestação de pelo menos parte dos serviços contratados, entende-se que ela não deveria integrar o polo passivo deste processo, restando a responsabilidade exclusiva à ex-gestora.

30. **Irregularidades na prestação de contas do Convênio 472/2000** (v. Ofício 2333/2015–TCU/SECEX-MA à peça 7).

30.1 **Argumentos** (peça 10, p. 22): aduz que a ausência do número do convênio nas notas fiscais 034 e 035, emitidas pela empresa responsável pela execução das obras, não descaracteriza a vinculação das mesmas com o referido convênio nem tem o condão de retirar-lhe a validade contábil e jurídica para efeito de prestação de contas, traduzindo mero erro formal sanável que não leva à rejeição das contas.

30.1.1. Alega que não se pode considerar como irregular o fato de os pagamentos feitos à empresa executora terem sido utilizados o aviso de débito e transferência bancária e não por meio de cheques nominais, pois esses pagamentos estão devidamente vinculados aos recursos repassados e creditados em conta corrente específica e jamais poderiam servir de motivação para afastar a boa e regular aplicação dos recursos (peça 10, p. 22).

30.2. **Análise** (item “30.1” e seus subitens): os argumentos da responsável são frágeis, mas podem ser aceitos como erro formal, pois o art. 20 da IN-STN 1/97 (texto original até 2004, quando vigorava o Convênio 472/2000 - de 12/1/2001 a 11/7/2001, incluindo o prazo de prestação de contas-, conforme cláusula terceira do termo de convênio à peça 1, p. 117) é taxativo quanto à forma de movimentação dos recursos, não sendo permitido, à época, aviso de débito ou transferência bancária para movimentar os recursos do referido Convênio, contrariando expressamente aquele comando normativo. *In verbis*:

Art. 20. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica, somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho, **mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária**, ou para aplicação no mercado financeiro. (art. 20, IN-STN 1/97) (**grifei**).

30.2.1. Além disso, as notas fiscais 034 e 035, emitidas pela empresa apontada como responsável pela execução das obras, estão sem a devida identificação com o número do convênio, sem data de emissão e sem o ateste da execução dos serviços, contrariando os arts. 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964 e 30, *caput*, da Instrução Normativa-STN 1/97 (peça 1, p. 191-193). Reforça-se que tais irregularidades foram expressamente abordadas no Ofício Citatório 2333/2015–TCU/SECEX-MA, de 6/7/2015, localizado à peça 7.

30.2.2. Apesar das observações acima, considerar-se-á como falha formal, ainda que não sido estabelecido claramente o nexo causal entre a despesa realizada e o recurso transferido do convênio.

30.3. **Argumentos** (peça 10, p. 22): por fim, requer, em preliminar, que seja reconhecida a prescrição e a declaração de que as contas se tornaram ilíquidáveis, com o consequente arquivamento do presente processo de TCE. Se for superada a preliminar de prescrição, adentrando-se na apreciação do mérito, requer que sejam acolhidas as argumentações acima para julgar as contas regulares e dar quitação à responsável.

30.4. **Análise** (item “30.3”): as alegações não podem prosperar face às análises já empreendidas nos itens anteriores desta Seção “Exame Técnico”, especialmente nos itens “29.2”, “29.8” e seus respectivos subitens.

30.5. Por derradeiro, em atendimento ao Memorando-Circular - Segecex 33, de 26/8/2014, assinala-se que a descrição da conduta de cada responsável, o nexo de causalidade e a culpabilidade estão resumidos na Matriz de Responsabilização que constitui o Anexo I desta instrução.

CONCLUSÃO

31. A responsável, Sra. Ana Maria Nunes Correia de Castro (CPF 137.178.803-06), ex-prefeita municipal de São Mateus do Maranhão/MA, conquanto tenha apresentado defesa, não logrou afastar todas as irregularidades a ela imputadas, conforme análises contidas na Seção “Exame Técnico” da instrução em tela (especialmente nos itens “29.2”, “29.8” e seus respectivos subitens), inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito.

32. Nada obstante, deixa-se de propor a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, por haver se consumado a prescrição da pretensão punitiva, consoante a jurisprudência dominante neste Tribunal, fixada, entre outros, nos Acórdãos 2568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 5.686/2013-1ª Câmara, 4842/2013-1ª Câmara e 1.463/2013-Plenário, que adota a prescrição decenal estabelecida pelo novo Código Civil. Como, no presente caso, o fato gerador (12/1/2001) ocorreu antes da data de entrada em vigor do novo Código Civil (11/1/2003), e havia, até essa data, transcorrido menos de dez anos, a data de referência para contagem do prazo decenal passa a ser 11/1/2003. A citação válida da responsável só ocorreu em julho de 2015 (peça 8), já decorrido prazo superior a dez anos. Portanto, verifica-se que ocorreu, no presente caso, a prescrição da pretensão punitiva, não sendo mais possível a imposição de multa ao responsável por este Tribunal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) rejeitar as alegações de defesa da Sra. Ana Maria Nunes Correia de Castro (CPF 137.178.803-06), ex-prefeita municipal de São Mateus do Maranhão/MA;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam **julgadas irregulares** as contas Sra. Ana Maria Nunes Correia de Castro (CPF 137.178.803-06), ex-prefeita municipal de São Mateus do Maranhão/MA, e condená-la em débito ao pagamento da quantiasa seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

b.1) Quantificação do Débito:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
100.000,00	12/1/2001

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

d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Secex-MA, 2ª DT,
São Luís/MA, 6 de abril de 2016.

(Assinado Eletronicamente)
Alfredo Mendonça Pedreira de Cerqueira
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 9422-6



Anexo I

Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Não execução, nos termos pactuados, do objeto do Convênio 472/2000 (Siafi 402366), celebrado em 27/11/2000 entre o Município de São Mateus do Maranhão/MA e o Ministério da Integração Nacional, tendo por objeto a construção de dois sistemas simplificados de abastecimento de água nos povoados Juçareira e Brutus, no referido município, deixando de gerar o benefício social esperado das referidas obras.	Ana Maria Nunes Correia de Castro (CPF 137.178.803-06)	1º/1/2001 a 31/12/2004	Na condição de prefeita municipal e representante legal da convenente, deixar de adotar as providências necessárias para assegurar a correta execução do objeto pactuado no Convênio 472/2000 (Siafi 402366)	A falta da execução do objeto do convênio nos termos pactuados importou em dano ao erário federal, uma vez que não há a comprovação de que os recursos transferidos pelo Ministério da Integração Nacional à Prefeitura Municipal de São Mateus do Maranhão/MA tenham sido regularmente aplicados na finalidade prevista	É dever elementar do gestor público a boa e regular aplicação de recursos públicos sob sua responsabilidade, conforme previsto na Constituição Federal e em normas infraconstitucionais. Não há nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé da responsável. É razoável afirmar, por outro lado, que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria ter tomado as providências necessárias para exigir da empresa contratada a execução das obras com estrita observância das condições estabelecidas no plano de trabalho, planilha orçamentária e especificações técnicas anexas ao termo de convênio em questão