

VOTO

Preliminarmente, o presente recurso deve ser conhecido, visto que preenchidos os requisitos de admissibilidade para a espécie.

2. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por João de Jesus da Costa, ex-secretário municipal de governo e de projetos estratégicos, em desfavor do Acórdão 7047/2013–Primeira Câmara. Nessa deliberação, o Colegiado julgou irregulares suas contas, condenou-o em débito (R\$ 147.196,53), solidariamente com outros responsáveis, e aplicou-lhe multa no valor de R\$ 55.000,00, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992.

3. Originariamente, este processo tratou de tomada de contas especial (TCE) instaurada em razão da omissão na prestação de contas do convênio 3.536/2001, firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Prefeitura de Imperatriz/MA para a construção de 293 módulos sanitários e de uma oficina de saneamento. Cabe ressaltar que, por meio desse ajuste, foram disponibilizados à municipalidade R\$ 389.473,00. Coube ao município a contrapartida de R\$ 44.462,79.

4. Posteriormente, em razão da apresentação de elementos a título de prestação de contas, os responsáveis foram citados pela execução parcial do objeto e pela movimentação irregular de recursos na conta corrente específica. A construtora contratada (Construtora Boa Sorte Ltda.) responde solidariamente apenas pela primeira irregularidade. O recorrente, o Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho, ex-prefeito, e o Sr. José Gomes de Oliveira, ex-secretário municipal da gestão pública, respondem por ambos os fatos. A execução parcial foi de 56% do objeto – percentual verificado **in loco** por técnicos da Funasa em fevereiro de 2005.

5. A Secretaria de Recursos (Serur) analisou a peça apresentada e propôs, de forma uníssona, dar provimento ao apelo, excluindo o recorrente da relação processual. Adicionalmente, por se tratar de circunstâncias objetivas, recomendou a extensão dos efeitos do presente recurso ao Sr. José Gomes de Oliveira para também afastar sua responsabilidade pelo débito e pela multa, nos termos do art. 281 do RI/TCU.

6. Isso porque, em relação à execução parcial do objeto, a secretaria defende que, por terem atuado apenas na fase de pagamento, assinando os cheques da conta corrente específica do convênio, cabia aos agentes tão somente operacionalizar os desembolsos nos exatos termos da liquidação da despesa. No que toca à movimentação irregular de recursos, afirma inexistir nexo entre as ocorrências que resultaram o débito e as condutas dos mencionados secretários municipais.

7. O Ministério Público junto ao TCU divergiu parcialmente da proposta da unidade técnica. Para o **Parquet**, a aprovação das notas fiscais pelos servidores públicos municipais não descaracteriza a responsabilidade dos gestores, pois o dever de supervisão existe e decorre do próprio sistema hierárquico da administração. Nos demais pontos, há concordância com a análise empreendida pela Serur.

8. Com as vênias à Secretaria de Recursos, antecipo que acompanharei integralmente a proposta do Ministério Público junto ao TCU, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

9. Em resposta à diligência do TCU, a Caixa Econômica Federal não localizou todos os cheques utilizados no saque dos recursos da conta corrente específica do convênio. Porém, das catorze cópias apresentadas, que juntas somam R\$ 329.244,62, apenas uma não teve como signatário o recorrente.

10. Os pareceres precedentes divergem se, em caso de execução parcial de uma obra, o secretário municipal de governo e de projetos estratégicos poderia responder pela irregularidade tão somente porque assinou os cheques. Todavia, examinando o caso concreto, constato que o recorrente atuou no mínimo de forma culposa, senão vejamos.

11. A empresa responsável pela execução das obras foi a Construtora Boa Sorte Ltda. Todavia, sete cheques não foram nominais à contratada, mas sim à Prefeitura de Imperatriz (cinco), a Roberto Ferreira Soares Comércio (um) e ao Auto Posto Alvorada Ltda. (um). Ao autorizar o saque de recursos de uma conta vinculada a uma finalidade específica, era razoável exigir do recorrente a verificação se o titular do crédito era a empresa designada para fazer as melhorias sanitárias no município. Como assinou cheques para beneficiários diversos, deve responder por sua conduta.
12. Não se sabe sequer se as assinaturas dos cheques foram precedidas por boletins de medição, elaborados por outros servidores da prefeitura, em valores coincidentes com aqueles informados nas cédulas. A ausência desses elementos impede a aceitação de qualquer argumento no sentido de que não teria formação para identificar as irregularidades. No caso concreto, não precisava ter conhecimentos técnicos para identificar que as obras não estavam concluídas. Uma simples inspeção era suficiente para identificar que quase a metade dos módulos sanitários não foram instalados.
13. Em abril de 2003, quando a conta tinha o saldo de apenas R\$ 90.458,41, a Funasa vistoriou as obras e constatou que nenhum módulo sanitário estava concluído (peça 3, p. 44/45). Naquela oportunidade, os técnicos da concedente apontaram que as obras encontravam-se paralisadas e abandonadas, que os poucos materiais aplicados eram de má qualidade e que houve o início da construção de 183 módulos, mas em desconformidade com o projeto. Em julho de 2003, a conta tinha saldo de R\$ 10,11 (peça 16, p. 17). Porém, em fevereiro de 2004 a Funasa fez nova visita técnica, não constatando mudanças significativas na execução das obras.
14. Exponho estes dados para mostrar que, além de não ter sido apresentado qualquer relatório de medição das obras, tampouco justificados os cheques nominais a terceiros, incluindo à prefeitura, não é possível estabelecer umnexo entre a execução física e a financeira do convênio. Lembro que, conforme pacífica jurisprudência do Tribunal, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos (Acórdãos 4.869/2010-1ª Câmara, 2.665/2009-Plenário, 5.798/2009-1ª Câmara, 5.858/2009-2ª Câmara, 903/2007-1ª Câmara e 1.656/2006-Plenário).
15. No recurso apresentado, o recorrente afirma que não era ordenador de despesas. Alega, neste ponto, que agiu em estrita observância aos princípios da administração pública, pois o atesto dos servidores responsáveis pelo acompanhamento das obras representava elemento suficiente para dar embasamento aos desembolsos de recursos à empresa contratada.
16. Antes de mais nada, como já exposto neste Voto, não foram apresentados os boletins de medição. Assim não é possível aceitar o argumento de que a conduta do recorrente estava amparada em atos praticados por agentes responsáveis pela fiscalização das obras.
17. Ao contrário do que alega, pode-se dizer que o recorrente atuava como ordenador de despesas, ainda que por delegação de competências do então prefeito, pois era signatário de diversos cheques emitidos da conta corrente específica do convênio. Sendo assim, por ter autorizado a retirada dos recursos sem a correspondente prestação de serviços pela empresa contratada, deve-se manter a responsabilização do então secretário municipal. O mesmo entendimento deve ser aplicado em relação ao Sr. José Gomes de Oliveira, que assinava em conjunto com o recorrente as ordens de pagamento.
18. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que o ordenador de despesas não é mero signatário de cheques, cabendo a ele o encargo da observância da regularidade dos procedimentos antecedentes ao pagamento.
19. Acerca da alegada prescrição do débito, lembro que o ressarcimento ao erário é imprescritível, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição, da Súmula TCU 282 e da reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 26210/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, j. 4/9/2008, DJe 9/10/2008, dentre outros). Assim, a tese não merece acolhimento.
20. No tocante à multa, aplico ao presente caso concreto, na linha do deliberado nos Acórdãos 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 5.686/2013-1ª Câmara e 4842/2013-1ª Câmara, a

jurisprudência até aqui predominante no Tribunal, que preconiza o uso das regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas. Ressalvo, porém, que adoto tal posição até a apreciação definitiva do processo TC 030.926/2015-7, quando será deliberada a modificação ou não do entendimento supramencionado.

21. Sendo assim, considerando que o convênio foi celebrado em data anterior ao novo Código Civil e que, entre a data da vigência do mencionado diploma legal e a citação dos responsáveis, decorreu prazo inferior a dez anos, mantenho intacta a multa aplicada. Ainda que aplicada a tese da prescrição quinquenal, tal como ventilado pela Secretaria de Recursos, ainda assim não ocorreria a perda da pretensão punitiva por parte deste Tribunal.

22. O recurso deve ser provido apenas no que toca à movimentação financeira irregular. Neste caso específico, o débito é de R\$ 11.796,24, resultante da diferença entre os valores que saíram e retornaram à conta específica do convênio. Tal como mencionado pela Serur e ratificado pelo Ministério Público junto ao TCU, efetivamente não há nos autos evidências de que o recorrente tenha participado dessas operações. Também não há elementos probatórios em relação ao Sr. José Gomes de Oliveira. Dessa forma, faz-se necessário a redução do débito e da multa aplicados ao recorrente e ao outro secretário municipal.

23. O mesmo entendimento não pode ser aproveitado em relação à irregularidade da execução parcial do objeto, pelas razões anteriormente expostas.

24. Ante o exposto, ratificando o parecer do Ministério Público, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de junho de 2016.

BENJAMIN ZYMLER
Relator