

TC 001.518/2014-3

Tomada de contas especial

Município de Rosário/MA

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora,

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada em desfavor do Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante, ex-prefeito do Município de Rosário/MA, em razão falta de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município por meio de convênio celebrado com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O ajuste em questão tinha “*por objetivo perfurar 04 (...) Poços Artesianos Tubulares com reservatórios e rede de distribuição d’água, nos Projetos de Assentamento Tingidor e São João do Rosário, bem como melhorar 42,40Km (...) de Estradas Vicinais, com construção de 61 (...) metros de Ponte de madeira e cinco Bueiros...*” (peça 1, p. 251-252).

2. Promovida a citação do responsável pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex/MA), o responsável deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentação de sua defesa (peça 18, p. 10-12, e peças 19 a 23).

3. Em sua derradeira instrução técnica (peça 25), ao confirmar as irregularidades atribuídas ao responsável, a Secex/MA propôs, entre outras medidas, julgar irregulares as contas do Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante, com base no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, condenando-o pelo débito histórico total de R\$ 838.554,22, com atualização monetária e incidência de juros a partir das datas dos saques dos recursos da conta específica do convênio, bem como lhe aplicando as multas dos arts. 57 e 58, inciso II, da mesma lei (peça 25, p. 8-9, e peças 26 e 27).

4. Manifesto, desde já, anuência às razões que nortearam a proposta da Secex/MA, incorporando-as a este parecer com as considerações e ressalvas que passo a tecer, especialmente quanto ao valor e data do débito para fins de atualização monetária e incidência de juros, ao valor do débito concernente à inexecução parcial do objeto do convênio e à possibilidade de aplicação das multas alvitradas pela unidade técnica.

5. De acordo com o que foi apurado pela Secex/MA, dos cinco supostos pagamentos efetuados pela prefeitura com os recursos federais do convênio, apenas um foi realizado por meio de cheque cuja beneficiária era a empresa Stac Engenharia Ltda., contratada para execução das obras (peça 8, p. 21, 80, 84 e 85, peça 9, p. 2, peça 16, p. 2, e peça 25, p. 6). Portanto, no tocante a esses pagamentos cujos beneficiários não foi possível precisar nos presentes autos, restou caracterizada a falta de nexo entre os recursos repassados e as despesas supostamente realizadas. Ocorre que, até mesmo em relação ao pagamento cuja beneficiária foi possível identificar, o indispensável nexo de causalidade também se revelou prejudicado pela incompatibilidade entre o montante pago pela prefeitura e o valor até então realmente executado pela empresa, conforme explicado pela unidade instrutiva, *in verbis* (peça 25, p. 6-7):

34. O saque no valor de R\$ 421.500,00, ocorrido em 4/4/2006 (cf. extratos bancários, peça 8, p. 122 [p. 80]) foi realizado mediante cheque nominativo (v. peça 16, p. 2-3) em favor do credor identificado no contrato da obra de 28/3/2006 (peça 8, p. 65-75) e na Relação de Pagamentos (peça 8, p. 21). No entanto, houve quebra do nexo de causalidade entre os recursos federais sacados e a suposta despesa realizada, no sentido de que os documentos de liquidação da despesa datados de 4/4/2006 (peça 8, p. 23-27) não condiziam com o efetivamente realizado. Para fins de recebimento do primeiro pagamento, a empresa contratada apresentou planilhas de medição de 3/4/2006 (peça 8, p. 26 e 27), que indicavam, em confronto com os valores contratados (peça 8, p. 65) que haviam sido executados 64,2% das obras referentes às estradas vicinais...

(...)

34.1. Tais dados de execução, contudo, não foram validados por ocasião da vistoria empreendida pelo Incra em 9/5/2006 (v. peça 1, p. 301) que atestou que os serviços sequer tinham sido iniciados. A segunda

vistoria realizada em 16/8/2006 (peça 1, p. 321) apontou, por sua vez, execução de apenas R\$ 40.500,00. Logo, o credor foi beneficiado por pagamento que não correspondia ao efetivamente realizado, com quebra do nexo de causalidade entre pagamento e direito do credor, por inexistente.

6. Diante disso, mostra-se acertada a proposta da Secex/MA no sentido de impugnar a totalidade das despesas supostamente executadas com os recursos do convênio e, por conseguinte, imputar ao responsável o débito correspondente à totalidade dos valores repassados ao município. Todavia, por se tratar de débito atribuído somente ao ex-prefeito – responsável por bem gerir os recursos federais que lhe foram confiados pelo Incra –, entendo mais adequado que, para fins de atualização monetária e incidência de juros, sejam considerados o valor e a data de crédito dos recursos na conta específica do convênio, quais sejam: R\$ 811.002,45, em 9/1/2006 (peça 1, p. 207, 209, 273, 275, 291 e 299, peça 2, p. 57 e 209, e peça 8, p. 78).

7. Não bastasse isso, ainda que fosse possível afastar a ausência de nexo entre os recursos repassados e as despesas realizadas, persistiria o débito decorrente da inexecução parcial do objeto do convênio. De acordo com a memória de cálculo apresentada pela unidade técnica, o valor do referido débito corresponderia a R\$ 474.246,60 (peça 25, p. 5). No entanto, entendo que o valor correto seria R\$ 359.744,85. Isso porque, com base nos dados discriminados pela unidade técnica e mantendo-se a proporcionalidade entre valores federais e a contrapartida municipal (peça 25, p. 5, e peça 1, p. 255 e 257), ao ser aplicado o percentual de 79,87% de participação federal sobre o valor executado de R\$ 564.990,11, obtém-se o resultado de R\$ 451.257,60, correspondente à parcela de despesas que teriam sido executadas com recursos federais. Dessa forma, subtraindo-se tal valor do total de recursos federais repassados à prefeitura (R\$ 811.002,45), apura-se um débito de R\$ 359.744,85, concernente apenas à inexecução parcial do objeto.

8. Todavia, tendo em vista a conclusão sobre a falta de nexo entre os recursos federais repassados e as despesas supostamente realizadas, cabe imputar ao ex-prefeito o débito correspondente à totalidade dos recursos que lhe foram confiados, com incidência de juros e atualização monetária a partir da data de crédito desses valores na conta específica do convênio.

9. No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), havia divergência jurisprudencial quanto à aplicação do instituto da prescrição da pretensão punitiva. Essa discussão dizia respeito tanto ao prazo prescricional, quanto ao termo inicial e às eventuais causas de interrupção.

10. A fim de dirimir a divergência, foi suscitado incidente de uniformização de jurisprudência nos autos dos TC 007.822/2005-4 e 011.101/2003-6, o que levou à constituição do TC 030.926/2015-7.

11. O TC 030.926/2015-7 foi apreciado na sessão extraordinária de 8/6/2016, por meio do Acórdão 1.441/2016, ocasião em que o Plenário do TCU, por cinco votos a três – tese vencedora do Ministro-Revisor Walton Alencar Rodrigues –, deixou assente orientação no sentido de que: o prazo da prescrição da pretensão punitiva é aquele definido pelo art. 205 do Código Civil, sendo, portanto, decenal; a contagem deve ser iniciada na data da ocorrência da irregularidade, na forma do art. 189 do Código Civil; deve ser admitida a interrupção da prescrição pelo ato que ordena a citação, a audiência ou a oitiva efetivadas pela Corte de Contas; uma vez interrompida a prescrição, ela recomeça a correr na data em que for ordenada a citação, a audiência ou a oitiva; a prescrição deve ser suspensa nas hipóteses indicadas no subitem 9.1.5 do julgado; a prescrição deve ser aferida, independentemente de alegação da parte, quando presente a intenção de aplicar as sanções previstas na Lei 8.443/92; e o entendimento firmado deve ser adotado, indistintamente, nos processos pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por parte do TCU.

12. Considerando, pois, que a jurisprudência da Corte de Contas foi pacificada com base no entendimento construído pelo Plenário no referido Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, entendo superada, no momento, a discussão sobre a matéria. Dessa forma, em respeito ao disposto no subitem 9.1.7 dessa deliberação, passo ao exame do caso concreto.

13. De acordo com o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, a contagem do prazo prescricional deve ser iniciada na data de ocorrência da irregularidade, na forma do art. 189 do Código Civil. Nesse sentido, no caso vertente, o entendimento pacificado pelo Tribunal impõe o início da contagem do prazo

prescricional em 9/1/2006 (peça 8, p. 78), data em que restou configurado o débito imputado ao responsável em razão do mau uso dos recursos que lhe foram confiados. Dessa forma, já se efetivou a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal e, por conseguinte, não mais se afigura possível aplicar ao responsável a multa sugerida pela Secex/MA.

14. Importante observar que não houve a interrupção da prescrição no caso vertente, visto que a citação efetivada pelo TCU, especificamente em razão do débito decorrente da “*não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio (...), em face da inidoneidade da respectiva prestação de contas, caracterizada pela quebra do nexo causal entre as saídas dos recursos da conta específica do convênio e as despesas declaradas na prestação de contas...*”, foi ordenada somente em 4/5/2016, quando já prescrita a pretensão punitiva (peça 18, p. 10, e peças 19 e 21, p. 1).

15. Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta da Secex/MA (peça 25, p. 8-9, e peças 26 e 27), sugerindo, contudo, que:

- a) o valor do débito imputado ao responsável seja correspondente ao valor da primeira e única parcela de recursos federais repassada ao município, no montante de R\$ 811.022,45, com atualização monetária e incidência de juros a partir de 9/1/2006, data de crédito desses recursos na conta vinculada ao convênio; e
- b) não sejam aplicadas ao responsável as multas dos arts. 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, tendo em vista a prescrição da pretensão punitiva.

(Assinado Eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé
Procurador