TC 023.489/2017-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Pariconha-AL (CNPJ 35.634.435/0001-72).

Responsável: Moacir Vieira da Silva (CPF: 092.243.514-68), ex-Prefeito (gestão 2004-2008 e 2009-2012).

Procurador ou advogado: Rubens Marcelo Pereira da Silva (OAB/AL 6638) e Fábio Henrique Cavalcante Gomes (OAB/AL 4801) (peça 24).

Pedido de sustentação oral: não há.

Proposta: de mérito.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional (MI), em desfavor do ex-Prefeito Municipal de Pariconha/AL, Moacir Vieira da Silva (gestão 2004-2008 e 2009-2012), em razão da não execução do objeto do Convênio 811/2008 (Siafi 648752), firmado em 31/12/2008, entre a União/Ministério da Integração Nacional (MI), por intermédio da Secretaria de Programas Regionais, e o município de Pariconha/AL (peça 2, p. 131-139).

2. O convênio teve por objeto, conforme cláusula primeira do termo da avença, projeto e plano de trabalho, a construção de casa de farinha, naquele Município, no valor de R$ 293.045,00, constituído das seguintes metas (peça 2, p. 124-125):

a) Meta 1, no valor total de R$ 247.200,00, sendo R$ 240.000,00 do MI e R$ 7.200,00 a título de contrapartida, destinados a obras civis, construção de uma casa de farinha de referência com dois fornos, com as seguintes etapas/custos:

a.1) Serviços preliminares (R$ 31.118,28); Movimentação de Terra (R$ 5.387,33); Infraestrutura (R$ 19.650,07); Esquadrias (R$ 28.707,41); Paredes e Painéis (R$ 14.971,15); Revestimentos (R$ 23.965,13); Supra Estrutura (R$ 4.271,83); Pisos (R$ 19.253,28); Pintura (R$18.390,62); Instalações hidro sanitárias e elétrica (R$ 17.789,30); Coberta (R$ 49.103,51); Forro (R$7.373,28); Vidros (R$ 1.068,76) e Complementação da Obra (R$ 6.150,05);

b) Meta 2, no montante de R$ 45.845,00, sendo R$ 44.245,00 do MI e R$ 1.600,00 de contrapartida, para aquisição dos equipamentos para processamento da mandioca a seguir:

b.1) um triturador automático (R$ 9.000,00 do MI + R$ 526,00 CP), uma prensa hidráulica (R$ 12.500,00 do MI + R$ 375,00 CP), dois torradores automáticos (R$ 17.945,00 do MI + R$ 555,00 CP) e doze estações de trabalho (R$ 4.800,00 do MI + R$ 144,00).

3. De acordo com o disposto na parte final da cláusula primeira, o convênio 811/2008 só teria efeito após atendidas as condições estabelecidas na subcláusula quarta da cláusula quinta, que condicionou a liberação dos recursos à apresentação (i) do Projeto Básico de Engenharia (peça 2, p. 317-350 e peça 3, p. 5-60), (ii) da comprovação da titularidade da área (peça 2, p. 302-307) e licença ambiental prévia ou documento que comprove a sua dispensa, apensados à peça 3, p. 61-62; e (iii) apresentação do termo de referência completo, nos termos da Lei 8.666/1993 e da Portaria Interministerial 127/2008, juntado à peça 3, p. 135-138.

HISTÓRICO

4. Foram previstos R$ 293.045,00 para a execução do objeto, dos quais R$ 284.245,00 seriam repassados pelo Ministério da Integração Regional – MI e R$ 8.800,00 corresponderiam à contrapartida,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60892725.

em duas parcelas (peça 2, p. 134).

5. A Prefeitura apresentou os documentos previstos na Subclausula Quarta da Cláusula Quinta do convênio, referidos no item 3 acima. Foram aprovados pela Análise Técnica 001/2010/CGIP/SPR/MI, de 8/1/2010 (peça 3, p. 131-134) e pela Nota Técnica 5/2009-CGNE/DPN/SPR/MI, de 8/4/2010 (peça 3, p. 147-150), e convalidado o procedimento para a celebração do convênio pelo Parecer 623/2010/CONJUR/MI (peça 3, p. 157-168). Em 21/2/2011, a Secretaria de Programas Regionais autorizou o repasse da primeira parcela de R$ 179.489,85 (peça 3, p. 189).

6. Os recursos federais foram creditados na conta específica 232-8, Agência 1135-5, na Caixa, em 4/7/2011, no valor de R$ 179.489,85 (peça 3, p. 201 e 269), enquanto a contrapartida foi depositada em 28/11/2013, no valor de R$ 8.800,00 (peça 3, p. 295). A parcela restante, a cargo do Governo Federal, no valor de R$ 104.755,15 foi **cancelada** em 10/7/2013 (peça 3, p. 229-232).

7. O convênio vigeu no período de 31/12/2008 a 13/8/2012 e previa a apresentação da prestação de contas até trinta dias após o encerramento da vigência, conforme Cláusula Nona (peça 2, p. 136). Cinco aditivos de 10/9/2009, 4/5/2010, 4/1/2011, 19/8/2011 e 9/2/2012 prorrogaram, "de ofício", a vigência, por atraso no repasse dos recursos (peça 3, p. 1-4, 152-155, 185-187, 207-210 e 213-217).

8. Em 27/6/2013, o Departamento de Gestão Interna/MI expediu os Ofícios 639/2013 e 640/2013 ao Sr. Fabiano Ribeiro de Santana, prefeito sucessor (gestões 2013-2016 e 2017-2020), e ao Sr. Moacir Vieira da Silva, signatário e gestor do convênio, para solicitar a prestação de contas final do Convênio 811/2008, vencida desde 12/9/2012, sem êxito (peça 3, p. 219-228 e 233-234).

9. Em 7/11/2013, o Departamento de Gestão Interna/MI expediu os ofícios 1127 e 1128/2013-DGI/SECEX/MI ao Sr. Moacir Vieira da Silva, ex-Prefeito e gestor dos recursos, e ao Sr. Fabiano Ribeiro de Santana, Prefeito sucessor, informando-lhes da inadimplência do município e notificando para apresentarem a prestação de contas final do convênio (peça 3, p. 242-256).

10. O Sr. Fabiano Ribeiro de Santana, prefeito sucessor, encaminhou em 27/12/2013, a prestação de contas no valor de R$ 198.572,90, sendo R$ 179.489,85 referente a recursos do MI, R$ 8.800,00 de contrapartida, R$ 10.283,05 de rendimentos. Compreende R$ 173.641,67 referente a despesas e R$ 24.931,23 do saldo devolvido em 5/12/2013, composta dos seguintes documentos (peça 3, p. 257-327):

10.1 Ofício de encaminhamento (peça 3, p. 257); demonstrativo consolidado da execução das receitas e despesas (peça 3, p. 258); relatório de cumprimento e aceitação do objeto (peça 3, p. 259); relação de bens (peça 3, p. 260); relação de comprovantes de pagamentos (peça 3, p. 261); declaração do administrador municipal (peça 3, p. 262); relatório de execução Físico-financeira (peça 3, p. 263); notas fiscais n° 048, 058, 062, 066 e 071 (peça 3, p. 264-268); extratos bancários da conta de 4/7/2011 a 9/12/2013 (peça 3, p. 269-297); extratos bancários de aplicação de 1/8/2011 a 5/12/2013; termo de adjudicação e de homologação (peça 3, p. 298-327 e peça 4, p. 4-5).

11. Para verificar a execução física do objeto do convênio, foi realizada pela Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR, entre 30/6/2015 e 3/7/2015, vistoria técnica na obra, acompanhada de representantes da Prefeitura, entres os quais o Sr. Moacir Vieira da Silva, então na condição de Secretário de Obras de Pariconha/AL (ex-Prefeito e gestor dos recursos). O Parecer Técnico 067/2015/CGCC/DPR/SDR/MI, de 22/7/2015, destaca que a vigência do convênio expirou em 13/8/2012, sem que houvesse solicitação da convenente para sua prorrogação. Ressalta que "durante a vistoria verificou-se que o objeto não foi executado plenamente e está em completo desuso pelo Município". Conclui que "o convênio não atingiu seu objetivo, visto que a obra prevista nele está inacabada e sem utilização", e sugere a glosa do valor repassado, R$ 179.489,85. Despacho da SDR aprovou o Parecer Técnico (peça 4, p. 12-17).

12. Em 16/5/2016, o Departamento de Gestão Interna/MI expediu notificação ao ex-Prefeito Moacir Vieira da Silva, para informar que a área técnica não aprovou a execução física do objeto e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60892725.

solicitou a devolução total dos recursos repassados, R$ 179.489,85, atualizados e deduzido o saldo de R$ 24.931,23, já recolhido em 5/12/2013 (peça 4, p. 20-21 e 32). Foi notificado, também, o prefeito sucessor, Fabiano Ribeiro de Santana, nos mesmos termos acima (peça 4, p. 22-25 e 33). Apenas o Prefeito sucessor se manifestou, por meio do envio, em 17/6/2016, de informações sobre o convênio e cópia da prestação de contas, com vistas a instauração de TCE (peça 4, p. 45-130).

13. Em 12/8/2016, a Divisão de Tomadas de Contas Especiais emitiu o Parecer Financeiro 151/2016/DTCE/CDTCE/CGCONV/DGI/SECEX/MI sobre a prestação de contas final. O Parecer, considerou que o Sr. Moacir Vieira da Silva foi o responsável pela assinatura do convênio, recebimento da primeira parcela, a execução e gestão durante todo o período de vigência da avença, expirada em 13/8/2012, quando as obras ainda estavam em execução, sem ter adotado as devidas providências administrativas para prosseguir com a execução do objeto do repasse. Por essa razão, a responsabilidade foi atribuída integralmente a ele (peça 4, p. 34-44).

14. O Parecer Financeiro concluiu por não aprovar a prestação de contas, em virtude da glosa técnica integral, e instaurar a TCE, no valor histórico de R$ 179.489,85, em desfavor do Sr. Moacir Vieira da Silva, ex-Prefeito de Pariconha/AL, abatida a quantia de R$ 24.931,23, já devolvida à União. Despacho do Secretário de Desenvolvimento Regional aprovou o Parecer (peça 4, p. 34-44).

15. A Coordenação de Contabilidade/DGE emitiu o Relatório de Tomada de Contas Especial 002/2017, em 6/1/2017, no qual imputou ao Sr. Moacir Vieira da Silva, ex-Prefeito e gestor dos recursos, a responsabilidade pelo débito no valor histórico de R$ 179.489,85, abatido o saldo devolvido em 5/12/2013 de R$ 24.931,23, em razão do prejuízo causado ao Erário em decorrência da glosa técnica integral do valor repassado (peça 4, p. 132-143).

16. A Secretaria Federal de Controle Interno emitiu o Relatório e o Certificado de Auditoria 685/2017, pela irregularidade das contas (peça 6, p. 286-292), tendo a autoridade ministerial atestado haver tomado conhecimento das conclusões contidas no processo (peças 1, p. 3, 6, p. 302-303).

17. No âmbito deste Tribunal, foi lavrada a instrução inicial à peça 8, a qual destacou que a primeira e única parcela repassada pelo Ministério ocorreu em 4/7/2011, no valor de R$ 179.489,85, ainda no mandato do prefeito Moacir Vieira da Silva. A contrapartida, no valor de R$ 8.800,00, foi depositada em 28/11/2013, já na gestão do Sr. Fabiano Ribeiro de Santana, prefeito sucessor, e quando já havia expirada a vigência inicial, sucessivamente prorrogada de ofício até 13/8/2012 (item 7 supra). O valor depositado da contrapartida não foi utilizado e integrou o saldo recolhido à Uniao em 5/12/2013 (peça 6, p. 268-270).

18. O exame técnico assentou ainda:

> 20. A vigência do convênio expirou em 13/8/2012, ainda no mandato do sr. Moacir Vieira, que findou apenas em 31/12/2012. O ex-prefeito não pleiteou a prorrogação da vigência e não apresentou a prestação de contas. O prefeito sucessor, Fabiano Ribeiro de Santana (gestão 2013-2016 e 2017-2020), apresentou a prestação de contas em 27/12/2013.
>
> 21. O MIN realizou entre 30/6/2015 e 3/7/2015 vistoria técnica no objeto da avença, a qual foi acompanhada pelo próprio ex-prefeito, Moacir Vieira da Silva, na condição de Secretário de Obras de Pariconha/AL, e pelo Chefe de Gabinete da Prefeitura (peça 4, p. 12-17).
>
> 22. A Vistoria apontou, de relevante, que:
>
> > 9. Durante a vistoria, verificou-se que o objeto não foi executado plenamente e está em completo desuso pelo Município conforme pode ser observado na foto em anexo (anexo 1).
> >
> > 10. Diante do exposto e considerando a metodologia de vistoria adotada, constata-se que o convênio não atingiu seu objetivo, visto que obra prevista nele está inacabada e sem utilização. Sendo assim, sugere-se a glosa do valor de R$ 179.489.85 (cento e setenta e nove mil quatrocentos e oitenta e nove reais e oitenta e cinco centavos) referentes ao repasse deste Ministério ao Município de Pariconha para execução do convênio 0811/2008.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60892725.

23. A constatação do ente repassador não apontou que os valores repassados não foram aplicados no objeto da avença, mas que o empreendimento não foi concluído, ou seja, não foi executado plenamente, e estava abandonado, em desuso. O ex-prefeito Moacir Vieira da Silva, gestor dos recursos, foi notificado que a área técnica não aprovou a execução física do objeto e estava solicitando a devolução total dos recursos, mas não compareceu ao processo. Vale lembrar que o ex-prefeito se manteve com cargo na Prefeitura após o fim do seu mandato de prefeito, na condição de secretário de obras e acompanhou a fiscalização do ministério, conforme informado no relatório do Ministério (item 21 acima).

24. O prefeito sucessor, Fabiano Ribeiro de Santa, também notificado do resultado da vistoria, não se manifestou sobre a continuidade ou não da obra, que estava abandonada desde a gestão do seu antecessor. O convênio também estava extinto quando do início do seu mandato. Não foi juntado ao processo o contrato celebrado com a construtora. O prefeito encaminhou documentos relativos à prestação de contas, alguns já remetidos anteriormente, para instauração de TCE e baixa da inadimplência do município (peça 4, p. 47).

25. Diante da constatação da execução parcial do objeto, sem benefício à comunidade e sem conclusão de etapa útil, o Ministério realizou o exame financeiro da gestão dos recursos repassados. O Parecer Financeiro 151/2016, de 12/8/2016, avaliou a prestação de contas final e concluiu que as receitas montaram R$ 198.572,90 [R$ 179.489,85 (federais) + R$ 8.800,00 (contrapartida) + 10.283,05 (rendimentos)]. As despesas comprovadas na prestação de contas somaram R$ 173.641,67 [R$168.084,81 (recursos federais) + R$ 5.556,86 (contrapartida)]. Os recursos não aplicados e restituídos ao Tesouro Nacional em 5/12/2013 totalizaram R$ 24.931,23 [R$ 11.405,04 (federais) + R$3.243,14 (contrapartida) e R$ 10.283,05 (rendimentos)].

26. Observa-se que foi computada despesa com recursos da contrapartida, embora esta somente tenha sido depositada em 28/11/2013, após o final da vigência do convênio e quando a obra já estava abandonada. Nesse caso, o repassador calculou a proporção dos recursos federais que foram aplicados em substituição à contrapartida.

27.A responsabilidade foi imputada integralmente ao sr. Moacir Vieira da Silva. O ex-prefeito firmou o convênio, efetuou todas as despesas com os recursos da primeira parcela, não solicitou a prorrogação da vigência do convênio, permitiu sua extinção sem a conclusão da obra e abandonou o empreendimento, além de não ter prestado contas. Tem-se, assim:

a) **situação encontrada**: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do convênio 811/2008, em razão da execução parcial do objeto, sem benefício à comunidade, com subsequente abandono do empreendimento;

b) **objeto**: Termo de Convênio 811/2008, celebrado entre o Ministério da Integração Nacional e a Prefeitura Municipal de Pariconha/AL, que prevê a construção de uma casa de farinha e os equipamentos no município;

c) **critérios**: Termo de Convênio 811/2008, cláusulas primeira, segunda, item II, letras "a", "b" e "t", sexta e nona; Portaria Interministerial 127/2008, arts. 39 e 56; Decreto 93.872/1986, art. 66; e Decreto-Lei 200/1967, art. 93.

d) **evidências**: termo de convênio e plano de trabalho (peça 2, p. 62-99 e 131-139); prestação de contas (peça 3, p. 257-327); Parecer Técnico 067/2015/CGCC/DPR/SDR/MI e Vistoria Técnica (peça 4, p. 12-14); Parecer Financeiro 151/2016/DTCE/CDTCE/CGCONV/DGI/SECEX/MI (peça 4, p. 34-40); Relatório de Tomada de Contas Especial 002/2017 (peça 4, p. 132-139); Relatório e Certificado de Auditoria da CGU 685/2017 (peça 6, p. 286-288);

e) **efeitos**: prejuízo aos cofres públicos, pela aplicação de recursos em obra que não foi concluída e que não gerou benefício aos cidadãos, com consequente prejuízo à economia municipal pela não conclusão injustificada de empreendimento que geraria emprego e renda;

f) **Identificação e qualificação do responsável**: o ex-prefeito, Moacir Vieira da Silva (CPF: 092.243.514-68) (mandatos de prefeito: 2004-2008 e 2009-2012). O ex-prefeito firmou o convênio, efetuou todas as despesas com os recursos da primeira parcela, não solicitou a prorrogação da vigência do convênio, permitiu a extinção do ajuste sem a conclusão da obra e abandonou o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60892725.

empreendimento, além de não ter prestado contas, o que foi feito pelo prefeito sucessor.

f.1) É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara e que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter solicitado a prorrogação da vigência do convênio, aplicado a totalidade dos recursos repassados na primeira parcela e solicitado a liberação da segunda parcela, e não ter deixado a obra no abandono e sem gerar nenhum dos benefício perseguidos; Não é possível, assim, presumir boa-fé, uma vez se tratar de falta de diligência do gestor na condução do convênio e do contrato.

f.2) Não se considera como atribuir responsabilidade ao prefeito sucessor, Fabiano Ribeiro de Santana, cujo mandato se iniciou em 1/1/2013, pois recebeu convênio já extinto por decurso de prazo e uma obra inacabada e abandonada. Não há como atribuir-lhe responsabilidade com base na súmula TCU 230, em razão de que o prazo para prestar contas da avença transcorreu ainda no mandato do seu antecessor. Ressalve-se não haver no processo registro de nenhuma ação por parte do sucessor no sentido de tentar reiniciar o empreendimento. O sucessor apresentou a prestação de contas e restitui o saldo dos recursos.

f.3) Também não se tem elementos para atribuir responsabilidade solidária à empresa contratada (F.G.C Serviços e Comércio Ltda.-EPP – CNPJ: 10.370.475/0001-23). A vistoria técnica do repassador não indicou o pagamento por serviços não executados. Também não há como atribuir-lhe responsabilidade pelo abandono da obra, quando se verifica que a atitude omissiva, em relação ao convênio, foi de responsabilidade do então prefeito;

f.4) por fim, não há elementos no processo que indiquem ter o Município de Pariconha/AL se beneficiado de alguma forma com a obra inconclusa.

19. A análise realizada na instrução inicial destacou que nos casos em que o objeto não foi concluído e a parte executada não trouxe nenhum benefício à coletividade, a responsabilização do gestor pela inexecução deve se limitar ao valor correspondente à fração não concretizada do objeto, desde que a parte realizada possa, de alguma forma, ser aproveitada. Neste caso, como houve repasse parcial dos recursos, deve haver a devolução do valor integral repassado abatido o valor já restituído.

20. Foi apresentada a jurisprudência desta Corte de Contas para caso semelhante, no sentido de que a execução parcial do objeto pactuado e a imprestabilidade da parcela construída são suficientes para a condenação da responsável pelo valor total dos recursos repassados. A respeito, transcreve-se excerto do Voto proferido pelo Ministro Aroldo Cedraz, que resultou no Acórdão 267/2018-TCU-2ª Câmara:

> Nessas circunstâncias, em que não restam demonstradas a funcionalidade da obra e a consequente serventia à população, impõe-se a devolução integral dos recursos federais repassados no âmbito do Convênio 2.041/2005, seguindo a jurisprudência majoritária do TCU, da qual podem ser citados como exemplo os Acórdãos 358/2017-TCU-1ª Câmara da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, 2.793/2016-TCU-Plenário da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, 494/2016-TCU-2ª Câmara da relatoria do Ministro André Luís de Carvalho, 3.324/2015-TCU-2ª Câmara da relatoria do Ministro Augusto Nardes e 5.661/2014-TCU-1ª Câmara da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

21. Frisou o auditor responsável pela instrução que o objeto do convênio foi a construção de uma casa de farinha com dois fornos e aquisição de equipamentos para beneficiamento local de mandioca, e que não ficou demonstrado nos autos, seja na vistoria realizada por engenheiro da SDR (acompanhada do ex-prefeito e gestor do convênio, conforme item 11 acima), seja pelo Prefeito sucessor, a possibilidade de aproveitamento das obras físicas realizadas.

22. A instrução concluiu pela citação do responsável, ex-prefeito, Moacir Vieira da Silva (CPF 092.243.514-68) pelo valor total repassado em 4/7/2011, R$ 179.489,85, abatendo o crédito no valor de R$ 24.931,23, em 5/12/2013, restituído aos cofres federais.

EXAME TÉCNICO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60892725.

23. A citação proposta foi autorizada pelo Titular da Unidade (peça 12) e foi realizada a citação válida do sr. Moacir Vieira da Silva (peças 19 e 27), o responsável compareceu ao processo, representado por advogados regularmente estabelecidos, consoante instrumento de mandato à peça 24, e apresentou as alegações de defesa colacionadas à peça 23:

I. Alegações de defesa

I.1. Preliminares

24. Confirma ter sido Prefeito de Pariconha/AL entre 1/1/2008 e 31/12/2012, e informar não ser gestor há mais de cinco anos.

25. Em sede de preliminar, apresenta duas questões: (i) que as presentes contas são iliquidáveis em decorrência do lapso temporal de mais de dez anos da assinatura do convênio e de oito anos da prestação de contas parcial; e (ii) da prescrição em razão da dificuldade na produção de provas em decorrência de citação para defesa após mais de cinco anos do prazo para apreciação da prestação de contas parcial referente ao convênio federal 811/2008.

26. Em relação às contas serem iliquidáveis, recorre às disposições dos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, e considera que o lapso temporal decorrido e a "ocorrência de fatos que inviabilizem a produção documental alheios à vontade do gestor", seriam decisivos para determinar o trancamento destas contas. Ainda a respeito do trancamento das contas, cita o Acórdão 4.912/2013-TCU-2ª Câmara (Ministro Substituto André de Carvalho) e trecho do voto do Ministro Valmir Campelo que resultou no Acórdão 3.496/2009-TCU-1ª Câmara. Pelo arquivamento das contas quando decorrido grande lapso temporal que inviabilize a defesa, apresenta outros julgados deste Tribunal (Acórdãos 2.029/2018-TCU-2ª Câmara, Ministro Augusto Nardes; 6.359/2018-TCU-1ª Câmara, Ministro Vital do Rêgo; e 2.113/2008-TCU-1ª Câmara (Ministro Valmir Campelo).

27. No tocante à prescrição, cita os preceitos do art. 10, §8º, do Decreto 6.170/2007, que assim dispõe:

> Art. 10. As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas decorrentes da celebração de convênios serão feitas exclusivamente por intermédio de instituição financeira oficial, federal ou estadual, e, no caso de contratos de repasse, exclusivamente por instituição financeira federal.
>
> (...)
>
> § 8º O prazo para análise da prestação de contas e a manifestação conclusiva pelo concedente será de um ano, prorrogável no máximo por igual período, desde que devidamente justificado

27.1. Destaca que este processo envolve imputação de abandono de obra, com "cobrança de débito e aplicação de multa promovida pelo TCU, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa". Por isso, considera:

> ... não é razoável cogitar, mediante singelo raciocínio lógico, que ex-gestor público permaneça obrigado a provar que aplicou adequadamente verbas públicas após 05, 10, 20, 30, 40 ou 50 anos dos fatos a serem provados, em flagrante vulneração dos princípios da segurança jurídica e da ampla defesa, bases do ordenamento jurídico, afinal, é notória a instabilidade jurídica e a dificuldade, ou mesmo impossibilidade, de produção de provas após o decurso de muito tempo."
>
> Assim, a não sujeição dessa atuação a limite temporal conduziria a situações de profunda e grave perplexidade, contrárias ao Estado de Direito.

27.2. Recorre à necessidade de uso da analogia de modo a mensurar o prazo de agir da Administração. Descarta as regras gerais de prescrição do Código Civil, sob o frágil argumento das especificidades do Direito Administrativo, e escolhe o Decreto 20.910/1932 (art. 1º), que estabelece, como regra geral, o prazo prescricional quinquenal, quando o sujeito passivo da relação jurídica for a Fazenda Pública, como referencial mais adequado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60892725.

27.3. Para o caso do sujeito ativo ser a Administração Pública, extrai do ordenamento jurídico os dispositivos normativos a seguir, que diz aplicáveis a certas ações administrativas, mais assemelhadas ao caso vertente: "arts. 173 e 174 do CTN, art. 142 da Lei n. 8.112/1990, art. 54 da Lei n. 9.784/1999, art. 23 da Lei n. 8.429/1992, art. 13, § 1º, da Lei n. 9.847/1999, art. 1º da Lei n. 6.838/1980, e, em especial, do art. 1º da Lei n. 9.873/1999". Ressalta que esses dispositivos apontam o prazo máximo de cinco anos para a decadência e/ou prescrição nas relações com o Poder Público, e que se ajustam mais à hipótese nos autos.

27.4. Cita decisão do Superior Tribunal de Justiça relativa ao exercício do poder de polícia pela Administração, antes da Lei 9.873/1999, que assentou ser de cinco anos o prazo decadencial, e em que se utilizou, por analogia, as regras do decreto 20.910/1932 (Primeira Seção do STJ, REsp 1.105.442-RJ,DJe 22/2/2011).

27.5. Pelas razões que acima expôs, conclui que "a tomada de contas especial está sujeita ao prazo decadencial de 5 anos desde quando exigível, limite temporal para que irregularidade nas contas gere presunção de prejuízo ao erário e importe na imputação do débito e multa ao responsável", de modo a respeitar a segurança jurídica e não acarretar prejuízo à ampla defesa e ao contraditório quanto a preservação de documentos e informações quanto aos fatos requisitados.

27.6. Assevera que requisitar informações e documentos após mais de oito anos do fato – cita, sem razão, o exercício de 2010 -, traria prejuízos à ampla defesa e ao contraditório, e que o fato estaria protegido pela prescrição quinquenal e pelo princípio da segurança jurídica, sobre o qual tece considerações.

27.7. Sustenta que a preservação do interesse público "poderá implicar o reconhecimento de que os atos administrativos tenham seus efeitos jurídicos preservados, quando a atuação dos órgãos de controle não se der de modo tempestivo, situação na qual colidem os princípios da legalidade - a autorizar o exercício do controle a qualquer tempo - e o da segurança jurídica, a reclamar a estabilização das relações constituídas". Cita doutrina relativa ao princípio da segurança jurídica.

27.8. Cita que o art. 6º, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Alagoas, estipula prazo de sessenta dias para que seja emitido o parecer prévio anual sobre as contas prestadas pelos Prefeitos dos Municípios, e o art. 140, o mesmo prazo para o caso do Governador, prazos esses que teriam por razão, a segurança jurídica e o não prejuízo à ampla defesa e ao contraditório.

27.9. Reafirma que teria ocorrido a prescrição do julgamento da prestação de contas parcial ou total do Convênio 811/2008, após o transcurso de cerca de dez anos da firmação do convênio e de mais de cinco anos da apresentação da prestação de contas parcial pelo, o que "punir o mesmo com a rejeição daquelas, o que também promove sanções no âmbito eleitoral, estar-se-ia admitindo a eternização do direito de punir, o que é vedado pelo disposto no art. 5º, XLVII, alínea "b", da Constituição da República.

27.10. Cita outras decisões de Tribunais Superiores relativas à prescrição quinquenal para atuação do Tribunal de Contas (STJ - REsp: 1480350 RS 2014/0142962-8, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 05/04/2016, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/04/2016) e (STF MS: 35294 DF - DISTRITO FEDERAL 0012816-32.2017.1.00.0000, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 06/03/2018, Data de Publicação: DJe- 044 08/03/2018). Acrescenta trecho de publicação no Boletim Informativo do STF 858, com o título: TCU: multa e prescrição da pretensão punitiva.

I.2. Análise das preliminares

28. Em relação à consideração de que as contas seriam iliquidáveis e que este Tribunal deveria ordenar o seu trancamento, com fundamento nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, não há nenhum cabimento.

28.1. O art. 20 acima referido é claro ao dispor que as contas serão consideradas iliquidáveis

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60892725.

"quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito". Não foi apresentado nenhuma evidência da ocorrência dos pressupostos acima.

28.2 Muito pelo contrário. O sr. Moacir Vieira da Silva foi o prefeito signatário da avença em 2008 e permaneceu prefeito durante toda a vigência do repasse, finda em 13/8/2012. A verba repassada pelo Ministério em 4/7/2011, no valor de R$ 179.489,85, foi integralmente gerida pelo responsável. O objeto era uma simples construção civil, sem nenhuma complexidade, e que tinha prazo de execução de 365 dias (peça 2, p. 148).

28.3. Mesmo assim, e tendo realizado a última despesa em 19/3/2012, o então prefeito não adotou nenhuma medida para a continuidade do empreendimento e do convênio, a exemplo de não solicitar o repasse da segunda parcela e não pedir a prorrogação do prazo de vigência do ajuste. Deixou encerrar seu mandato com a obra paralisada, conforme se extrai do relatório de fiscalização do repassador que será adiante tratado.

28.4. Em 2013, já findado seu mandato, foi notificado pelo Ministério em junho e novembro, mas não se dignou a apresentar nenhuma resposta (vide itens 8 e 9 supra).

28.5. Em junho/2015, o Ministério realizou fiscalização no objeto do convênio 811/2008 e a vistoria, vale frisar, foi acompanhada pelo sr. Moacir Vieira da Silva, então Secretário de Obras do Município de Pariconha/AL (peça 4, p. 12). O responsável teve, nessa oportunidade, nova ciência das irregularidades por ele perpetradas e mais uma vez não adotou nenhuma medida.

28.6. Ou seja, evidente que o sr. Moacir Vieira da Silva tinha total conhecimento da má gestão e do abandono de uma obra realizada com dinheiro público, de sua responsabilidade direta. Ademais, no mandato seguinte, segundo informado pelo Ministério, o responsável exerceu o cargo de Secretário de Obras, e deveria ter adotado as medidas pertinentes para conclusão do objeto, e não o deixar inacabado e sem nenhuma serventia para a sociedade, acarretando flagrante prejuízo aos cofres públicos.

28.7. Sua citação, que suspende o prazo de prescrição, foi realizada em agosto/2018, apenas três anos após a fiscalização acima referida e a menos de seis anos do prazo fatal para prestar contas.

28.8. Não se tem notícia de nenhum caso fortuito ou de força maior que tenha impedido o sr. Moacir Vieira da Silva de concluir a obra no seu mandato, ou de ter prorrogado a vigência ou de ter prestado contas no prazo devido.

28.9. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que "o mero transcurso do tempo não é razão suficiente para o trancamento das contas. É preciso que, além disso, haja fundadas razões para supor que o direito à defesa tenha ficado prejudicado. O prejuízo à defesa não é presumido, deve ser provado" (E.g dos acórdãos 729/2014-TCU-Plenário, Ministra Ana Arraes), e "o processo de TCE deve ser arquivado sem julgamento de mérito quando, associado ao prazo excessivamente longo, estiver presente a impossibilidade de os responsáveis elaborem as suas defesas, em razão, por exemplo, da inexistência de documentos pertinentes, por ato que não lhe possa ser atribuído, como força maior ou caso fortuito, hipótese em que as contas serão tidas por iliquidáveis" (Acórdão 2.878/2011-TCU-2ª Câmara, Ministro Aroldo Cedraz).

28.10. Neste caso, o responsável não comprovou prejuízo para sua defesa, pois foi notificado pelo Ministério no ano seguinte ao final do seu mandato; recebeu a fiscalização do Ministério em 2015; e, participou, segundo o Ministério, da gestão do seu sucessor, ou seja, com pleno acesso a documentos e informações.

28.11. O Acórdão 4.912/2013-TCU-2ª Câmara (Ministro Substituto André de Carvalho), por ele citado em seu favor, na verdade, em nada lhe socorre. No caso ali julgado, a prestação de contas deveria ser apresentada em dezembro de 1997 e a análise final do FNDE somente ocorreu em maio de 2013 – mais de dezesseis anos - e ainda com falhas na notificação do responsável.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60892725.

28.12. O julgado referente ao Acórdão 3.496/2009-TCU-1ª Câmara, também citado pela defesa em favor da tese do trancamento das contas, também não o ajuda. Aproveita-se para salientar que a maioria dos julgados deste Tribunal que envolvem prejuízo à defesa em face do longo decurso temporal, abarcam situações relativas à omissão no dever de prestar contas ou falhas na prestação de contas apresentada, e não a execução parcial do objeto e abandono da obra. No Voto que resultou no acórdão acima referido, o E. Relator destacou dois pontos que a defesa olvidou de citar: primeiro, que a prestação de contas havia sido apresentada há nove anos; segundo, transcrevo:

> É verdade que o mero decurso de tempo não é razão suficiente para o trancamento das contas. Ademais, a mera alegação de que a documentação foi encaminhada não tem força suficiente para afastar a irregularidade. É preciso que, além disso, haja fundadas razões para supor que o direito à defesa tenha ficado prejudicado. Em condições usuais, esse prazo já significaria obstáculo relevante à apuração dos fatos. No presente caso, as dificuldades acumulam-se, já que desde 2005 a responsável demonstra ter prestado contas e o FNDE não as consegue localizar.

28.13. Vejamos os demais acórdãos desta Corte citados pela defesa:

a) 2.029/2018-TCU-2ª Câmara, Ministro Augusto Nardes: o responsável havia falecido e o relator assentou que "a jurisprudência pacífica desta Corte é no sentido de que o longo transcurso de tempo entre a prática do ato pelo responsável falecido e a citação dos seus herdeiros e sucessores, sem que tenham dado causa à demora processual, inviabiliza o exercício do contraditório e da ampla defesa, dando ensejo ao arquivamento das contas, sem julgamento do mérito, por ausência de pressupostos para desenvolvimento válido e regular do processo";

b) 6.359/2018-TCU-1ª Câmara, Ministro Vital do Rêgo: o Relator destacou que "a citação do responsável no âmbito deste Tribunal foi promovida passados dezesseis anos após a ocorrência dos fatos. Nesse sentido, entendo existir presumido prejuízo à ampla defesa a justificar o arquivamento dos autos"; e

c) 2.113/2008-TCU-1ª Câmara (Ministro Valmir Campelo): O relator assentou que "entre o encaminhamento da prestação de contas e a notificação do responsável, mais de 10 anos se passaram, sendo que o procedimento da tomada de contas especial, em si, só foi concluído 12 anos após o envio da respectiva prestação de contas, restando prejudicado, em função do longo lapso temporal, o deslinde da questão, que comportaria, a meu ver, investigação mais pormenorizada, de sorte a viabilizar a apresentação de defesa e o consequente saneamento dos autos".

28.14. Ou seja, nenhum precedente desta Corte citado pela defesa se amolda ao caso em exame. O lapso temporal e a natureza do questionamento em nada prejudicam o direito de defesa e contraditório. Assim, deve-se propor que seja rejeitada a preliminar.

29. Em relação à alegação da ocorrência da prescrição, deve-se, de início, consignar que a disposição do art. 10, § 8º, do Decreto 6.170/2007, relacionada ao prazo para que o concedente examine a prestação de contas, não tem nenhuma influência para esta TCE. O descumprimento desse prazo não invalida a instauração da TCE e serve para se apurar eventual responsabilidade do ente repassador pela demora na instauração de uma TCE, se for o caso.

29.1. No presente caso, a defesa não apresentou absolutamente nenhuma prova de que há algum prejuízo à parte para apresentar defesa. Não há nenhuma ofensa à segurança jurídica exigir do responsável, menos de cinco anos após a apresentação da prestação de contas, - que já foram apresentadas extemporaneamente por sua culpa – defesa acerca de irregularidades na execução do objeto do repasse.

29.2. Cabe ressaltar que o prazo a ser considerado deve ser computado a partir da data da apresentação da prestação de contas ao repassador, o que só ocorreu em 27/12/2013 (item 10 supra), já enviada pelo sucessor, porque o sr. Moacir Vieira da Silva não se dignou nem em enviar a prestação de contas, embora a vigência da avença tenha expirado em agosto/2012, e seu mandato só venceu em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60892725.

31/12/2012.

29.3. Assim, a sua citação ocorreu em lapso inferior a cinco anos: prestação de contas em 27/12/2013 e citação ocorrida em 22/8/2018. Com isso, cai por terra toda a argumentação apresentada a título de preliminar pelo nobre advogado do sr. Moacir Vieira da Silva, que faz menção, indevidamente, a transcurso de prazos superiores ao acima afirmado.

29.4. A respeito da prescrição das ações de ressarcimento ao erário relativas a acórdãos do Tribunal de Contas, pertinente reproduzir uma síntese histórica da situação apresentada no Informativo União 171, de 24/9/2018:

> A questão da prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) tem ganhado destaque em debates recentes, uma vez que Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a repercussão geral da matéria nos autos do RE 636.886, consubstanciada no Tema 899: "*Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*". Assim, o Plenário do STF firmará posição definitiva sobre a matéria, em julgamento que vinculará os demais órgãos do Poder Judiciário.
>
> Oportuno trazer um panorama da evolução da jurisprudência tanto do TCU, quanto do STF sobre a matéria. Historicamente, o TCU entendia que o débito apurado pela Corte de Contas prescrevia no prazo de 20 anos, com fundamento no Código Civil de 1916. Nesse sentido ressaltou o ministro Bento Bugarin (Acórdão 71/2000-Plenário) que "a *pretensão de que o débito prescreve em cinco anos contrasta com a vasta jurisprudência predominante no Tribunal no sentido de que se aplica aos débitos contra o Erário, que constituem matéria de competência do TCU, a prescrição vintenária*".
>
> Posteriormente, sob a égide do Código Civil de 2002, passou o TCU a entender que tais débitos estariam sujeitos ao prazo prescricional de dez anos, posição que pode ser verificada da leitura do Acórdão 3144/2005 -1ª Câmara, em que o ministro Marcos Vinicios Vilaça destacou que *"com a edição do novo Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) e o início de sua vigência em 01/01/2003, os prazos prescricionais sofreram sensível alteração. A regra geral passou a ser o prazo de 10 (dez) anos, conforme dispõe seu art. 205"* e que *" o novo Código não trouxe previsão de prazo prescricional específico para a cobrança de dívidas ativas da União, dos Estados ou dos Municípios, o que, ante a ausência de outra legislação pertinente, nos leva à aplicação da regra geral para as dívidas ativas decorrentes de atos praticados após 01/01/2003"*.
>
> No entanto, no ano de 2008, o Supremo Tribunal Federal levou a julgamento o MS 26.210, impetrado com o fim de anular o Acórdão 2967/2005-1ª-Câmara, que cuidou de uma tomada de contas especial instaurada pelo CNPq contra determinada bolsista, em que as contas foram julgadas irregulares, com a imputação de débito àquela responsável. Naquela oportunidade o Plenário do STF passou a orientar sua jurisprudência no sentido da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento do erário.
>
> Na ocasião, o fundamento utilizado foi o art. 37, § 5º, da Constituição, o qual dispõe que "*a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento*". Com base nessa ressalva constitucionalmente prevista, o Plenário do STF concluiu que as ações de ressarcimento ao erário decorrentes da atuação dos Tribunais de Contas seriam imprescritíveis. Daí em diante, o MS 26.210 passou a ser invocado em diversos julgamentos que se seguiram na nossa Corte Constitucional, como no ARE 772.852, julgado pela 2ª Turma, no RE 601.707 e no AI 819.135, julgados pela 1ª Turma. Assim, é possível afirmar que o STF, naquela época, pacificou o entendimento de que as ações de ressarcimento ao erário fundadas em acórdão condenatório TCU são imprescritíveis.
>
> Em virtude desse entendimento do STF, o TCU, ao apreciar incidente de uniformização de jurisprudência, prolatou o Acórdão 2.709/2008-Plenário, no qual decidiu "deixar assente no âmbito desta Corte 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, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60892725.

> Entretanto, a partir de 2016, o STF passou a rediscutir a interpretação do §5º do art. 37 da Constituição Federal, no tocante à imprescritibilidade ou não das pretensões de reparação a danos sofridos pelo Erário.
>
> No referido ano de 2016, o STF julgou o RE 669.069, com repercussão geral reconhecida, no qual decidiu pela prescritibilidade das ações de reparação de danos à Fazenda Pública decorrentes de ilícito civil. Foram opostos Embargos de Declaração com o fim de esclarecer o alcance da expressão "ilícito civil", em cujo julgamento o Min. Teori Zavaski ressaltou que "*não se consideram ilícitos civis, de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público"* e que *"as pretensões de ressarcimento decorrentes de atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa, assim como aquelas fundadas em decisões das Cortes de Contas, não foram abrangidas pela tese fixada no julgado embargado"*.
>
> Neste ano de 2018, no mês de agosto, o STF julgou o RE 852.475, também com repercussão geral reconhecida e que tratou de discutir a prescrição das ações de ressarcimento fundadas em danos ao Erário decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa. No citado julgamento, o STF manteve parcialmente a sua posição até então consolidada pela imprescritibilidade de tais ações, mas apenas quando se tratar de ato doloso. Na ocasião, foi fixada a seguinte tese: "*São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa*". Tal posicionamento do STF não é aplicável aos casos que envolvem a atuação do TCU, mas é possível que os mesmos fundamentos sejam invocados na ocasião do julgamento do RE 636.886.
>
> Por fim, está pendente de julgamento o RE 636.886, com repercussão geral reconhecida, que trata especificamente de discutir a prescrição da pretensão de ressarcimento ao Erário de dano apurado por Tribunal de Contas. Ademais, o então relator Min. Teori Zavascki determinou o sobrestamento de todos os processos judiciais em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em decisão de Tribunal de Contas.
>
> Dada a relevância da matéria, o TCU requereu, por meio da Consultoria Jurídica, a habilitação nos autos do RE 636.886 na condição de *amicus curiae,* pleito que foi deferido pelo relator. Aludida ação judicial já foi liberada pelo relator para inclusão em pauta, ou seja, citada ação já está em condição de ser incluída em pauta pelo Presidente do STF.

29.5. Assim, enquanto não houver a manifestação da Pretória Corte acerca da prescrição das ações de ressarcimento ao erário amparadas em acórdãos do TCU, esta Corte, até em razão do princípio da independência entre as instâncias, tem mantido a posição de 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, dentre outros)", conforme se posicionou recentemente o Ministro Aroldo Cedraz no Voto que precedeu o Acórdão 10.865/2018-TCU-2ª Câmara.

29.6. Com base na mesma posição citada no item anterior, refutam-se todas alegações da defesa baseadas em julgados do STJ e do STF relativos à prescrição da atuação desta Corte para obtenção do ressarcimento ao erário.

29.7. A referência à dispositivo do Regimento Interno do TCE/AL (item 27.8 supra) não se aplica a este Tribunal e nem guarda pertinência com a questão tratada neste processo.

29.8. No caso da prescrição da pretensão punitiva, esta não foi diretamente questionada pela defesa. Entretanto, mesmo considerando como termo *a quo* da contagem do prazo prescricional, a data do crédito em conta do repasse federal, data mais vantajosa aos responsáveis, ou seja, **4/7/2011**, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, pois a citação foi ordenada em **13/6/2018**, data do despacho que ordenou a citação (peça 12) no que fica evidente que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva em relação a nenhum dos atos, consoante entendimento firmado por este Tribunal no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, em Incidente de Uniformização de Jurisprudência, que assentou que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contados a partir da data de ocorrência da irregularidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60892725.

sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil.

29.9. Diante do exposto, propõe-se que seja rejeitada também essa segunda preliminar.

II. Alegações de mérito

30. Na defesa quanto ao mérito das contas, o responsável alegou, de início, que se constata não ter havido liberação total do recurso para a realização do objeto, mas apenas 60.94% do valor do convênio.

30.1. Que o convênio foi declarado extinto pela União em agosto/2012, antes da liberação total dos recursos, e sem verificar a execução da obra no percentual acima, mesmo após requerimento de prorrogação, o que levou o ora defendente a acreditar que não haveria continuidade. Esse fato, na sua ótica, afasta a natureza de abandono da obra.

30.2. Também questiona que não houve interesse de renovação pela gestão que o sucedeu, sem que se saiba ao certo o motivo. Em outro ponto da defesa o responsável se contradiz e afirma que foi "de maneira intencional, com o fito de prejudica-lo eleitoralmente".

30.3. Informa que a prestação de contas parcial foi apresentada e deixada na sede do município para continuidade da obra, e que o gestor sucessor se omitiu a respeito.

30.4. Por essa razão, afirma não ter havido abandono da obra por parte do defendente, "pois quanto aos recursos parcialmente repassados foram os mesmos utilizados no objeto do convênio, devendo ser analisada a prestação de contas parcial".

30.5. E quanto a este ponto [ponto não muito claro], a defesa considerou aplicável o art. 78, incisos I, XV e XVI, c/c com o art. 116, § 1º, incisos V e VI, e § 3º, todos da Lei 8.666/1993.

30.6. Alega se aplicar ao caso em exame as disposições do Decreto 6.170/2007, e da Portaria Interministerial 127/2008. Do primeiro referiu-se aos artigos 9º, 10º, 13º e 18-B. Do segundo, citou os arts. 42, 50 e 56.

30.7. Cita, em seguida, em relação ao que considera omissão do gestor sucessor, as disposições da Súmula TCU 230.

30.8. Assevera que a União não "realizou o repasse total dos recursos nos prazos do convênio, somente havendo repasse no ano de 2011 e parcial", e que "a prestação de contas parcial quanto aos recursos repassados fora deixada na sede do município para a apresentação e continuidade da obra, tendo se omitido o gestor sucessor quanto a continuidade", para concluir que suas contas devam ser julgadas regulares com ressalvas.

30.9. Afirma que o Município de Pariconha sempre procurou cumprir com todos os prazos estipulados em convênios federais, mas que em razão da grande quantidade de processos e procedimentos do cotidiano administrativo, associada à carência e inaptidão de alguns servidores públicos, pode ocorrer mera irregularidade formal de entrega de prestação de contas adequadamente.

30.10. Constata ter havido o envio da prestação de contas e que, além disso, a prestação de contas ficou nos arquivos municipais, "o que, conforme o princípio da boa-fé e da razoabilidade, deve ser requerido ao gestor atual".

30.11. Considera não haver constitucionalidade na aplicação da multa para as meras irregularidades apontadas, e cita as disposições do art. 71, incisos II, VIII e IX, da Constituição Federal. Na sua análise, "não há previsão na Constituição Federal de 1988 da sanção de multa em decorrência da não entrega de documento em tempo apontado pelo Tribunal de Contas, mas sim quando haja ato que provoque dano ao erário".

30.12. Aduz que as prescrições acima se aplicam aos Tribunais de Contas da União, que não podem praticar atos contrários à Constituição Federal de 1988 e não podem ampliar suas competências, sob

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60892725.

pena de inconstitucionalidade e de ferimento ao princípio da legalidade na seara administrativa.

30.13. Que não "há previsão constitucional de aplicação de multa em caso de atraso ou não entrega de prestação de contas, até mesmo porque outras medidas podem ser adotadas, devendo, portanto, a multa aplicada no caso em tela ser declarada inconstitucional, por ferir o princípio da legalidade na seara administrativa".

30.14. Cita dispositivos da Lei Estadual 5.604/1994, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, que conferem poderes à Corte Estadual para determinar ou requerer, através de diligência ou decisão, documentos necessários ao julgamento de prestação de contas dos municípios, aplicando aos mesmos as sanções cabíveis previstas naquela lei. E prossegue:

> No entanto, deve ser observado que, em caso de não apresentação de prestação de contas adequadamente (e não exigido em ato de diligência ou decisório), o TCU pode julgar as contas regulares com ressalva, tendo como sanção a recomendação de adoção das medidas necessárias para sanar ou para que não mais ocorra a falta apontada, e não multa.
>
> Sendo assim, não há previsão legal de aplicação de multa em caso de meras faltas de cunho formal, dentre as quais a não entrega ou entrega intempestiva de prestação de contas, quando possível ainda a análise das contas, mas sim apenas a recomendação para que não ocorram as irregularidades.
>
> Por fim, em decorrência do princípio da eventualidade, diga-se que, caso seja entendimento desse douto órgão a conclusão de aplicação de multa, devem ser observadas as circunstâncias legais para dosimetria desta.

II.2. Análise da defesa de mérito

31. O responsável foi citado para apresentar alegações de defesa nos seguintes termos:

> O débito é decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do convênio 811/2008, firmado entre o Ministério da Integração Nacional e o município de Pariconha/AL, em razão da execução parcial do objeto, sem benefício à comunidade, com subsequente abandono do empreendimento, conforme apurado em vistoria técnica realizada pelo Ministério, com infringência ao disposto no termo do convênio 811/2008, cláusulas primeira, segunda, item II, letras "a", "b" e "t", sexta e nona; Portaria Interministerial 127/2008, arts. 39 e 56; Decreto 93.872/1986, art. 66; e Decreto-Lei 200/1967, art. 93

31.1. Ou seja, em nenhum momento este Tribunal questionou ter sido ou não apresentada a prestação de contas, ou estar exigindo documentos adicionais relativos à prestação de contas, como faz crer, equivocadamente, a defesa.

31.2. Quanto à execução do objeto, de fato, o Ministério repassou apenas a primeira parcela, no valor de R$ 179.489,85, em 4/7/2011, equivalente a 63,1% do valor previsto para ser aportado pela União (R$ 284.245,00). Vale ressaltar o atraso no repasse dos recursos, pois o convênio foi firmado em 2008, tendo o Ministério, para compensar, prorrogado, de ofício, a vigência do ajuste, por meio de vários termos aditivos, o último para 13/8/2012 (peça 3, p. 217).

31.3. O prazo para prestar contas expirou em 12/9/2012, meses antes do final do mandato do então prefeito, Moacir Vieira da Silva. Cabia ao responsável, diante do não repasse da segunda parcela, e da proximidade do final da vigência, ter adotado as medidas cabíveis frente ao ente repassador, de modo a buscar o repasse dos recursos e a prorrogação da vigência. Não o fazendo, o convênio 811/2008 extinguiu-se por decurso de prazo, e não havia mais como ser prorrogado pelo seu sucessor, como sugere a defesa.

31.4. Em relação à extinção do convênio por decurso de prazo pode se aplicar as regras válidas para contrato. A respeito, é sabido que não havendo a celebração tempestiva do termo aditivo visando a prorrogação e ocorrendo a extinção por decurso de prazo, há a impossibilidade de prorrogar convênio já extinto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60892725.

31.5. Agrava o descaso da gestão municipal o fato de que o último pagamento efetuado ocorreu em 19/3/2012. Nesse momento, era de esperar de um gestor municipal diligente, que mantivesse contato com o Ministério para informar da aplicação dos recursos e solicitar o repasse da segunda parcela. O ex-prefeito teve nove meses para adotar essa providência, mas nada fez. Não observou, ainda, o disposto na cláusula Terceira do termo do convênio, que trata da vigência, a qual dispõe em sua subcláusula primeira, que "a vigência deste Convênio poderá ser prorrogada mediante termo aditivo, por solicitação do CONVENENTE devidamente fundamentada, formulada, no mínimo, 30 (trinta) dias antes do seu término, que será submetida à apreciação e deliberação do CONCEDENTE".

31.6. A informação constante do relatório de vistoria técnica do Ministério da Integração, de que o sr. Moacir Vieira acompanhou a fiscalização realizada entre 30/6 e 3/7/2015, na condição de Secretário de Obras (item 11 supra), contradiz a afirmação inserida na sua defesa de que o gestor que o sucedeu teria tentado prejudica-lo eleitoralmente (item 30.2 acima) ou de que teria deixado a prestação de contas parcial nos arquivos para continuidade da obra, e que seu sucessor se omitiu.

31.7. Ademais, tendo participado do governo do seu sucessor, fica ainda mais acentuada a gravidade da conduta omissiva do sr. Moacir Vieira da Silva, em abandonar a obra objeto do repasse federal, inconclusa e inservível, acarretando flagrante prejuízo ao interesse e aos cofres públicos.

31.8. Também não socorre à defesa, a tentativa de imputar a responsabilidade ao prefeito sucessor, no que citou a regra estatuída na Súmula TCU 230 (item 30.7 supra). Olvidou a defesa que a vigência do convênio expirou em 13/8/2012 e o prazo para prestar contas em 13/9/2012, o que afasta a incidência da Súmula TCU 230.

31.9. De fato, o entendimento desta Corte, expresso no Sumário do Acórdão 566/2011-TCU-2ª Câmara (Ministro Augusto Nardes), é de que "em regra, a aplicação do entendimento enunciado na Súmula TCU nº 230 atinge o prefeito sucessor apenas nos casos em que o **prazo para prestação de contas dos recursos recebidos por seu antecessor adentrar o interregno temporal de sua gestão**" (grifo nosso).

31.10. Na mesma linha, se pronunciou o Ministro José Múcio Monteiro, quando do Voto condutor do Acórdão 2.095/2011-TCU-Plenário, *verbis*:

> Na verdade, essa solução se enquadra no entendimento do Tribunal de que a condenação solidária de prefeito sucessor somente é possível quando o prazo da prestação de contas dos recursos recebidos por seu antecessor findar dentro de sua gestão, a exemplo dos Acórdãos nºs 1.223/2007 – 2ª Câmara, 3.231/2008 – 1ª Câmara e 4.397/2009 – 2ª Câmara, entre outros.

31.11. Ao assumir, em 1/1/2013, não restava muitas alternativas ao sucessor, diante do repasse extinto. Notificado pelo Ministério (itens 8 e 9 acima), o prefeito sucessor remeteu a prestação de contas com os documentos disponíveis, em que se verifica, por exemplo, a ausência do processo licitatório e do contrato com a empresa responsável pela obra.

31.12. Chama atenção, ainda, que a prestação de contas, embora datada de 9/12/2013, teve as peças assinadas pelo Sr. Moacir Vieira da Silva, sobre carimbo que o indica como prefeito (peça 23, p. 21-26). Isso só demonstra que o sr. Moacir Vieira tinha total ciência da situação irregular da obra objeto do convênio 811/2008 e que mesmo após o final do seu mandato, com acesso ou participando da nova gestão, não adotou nenhuma medida para a solução da questão, como a conclusão do empreendimento com recursos próprios municipais, por exemplo.

31.13. Os dispositivos do Decreto 6.170/2007 e da Portaria Interministerial 127/2008, citados pela defesa, não oferecem respaldo a nenhum elemento por ela colocado. Tratam-se de exigências dirigidas ao ente concedente e que não tiveram implicação direta com a irregularidade verificada. A falha do repassador com alguma relação com o ocorrido, é a previsão de que a liberação dos recursos obedecerá ao cronograma de desembolso, estampada no art. 42 da Portaria Interministerial 127/2008, posto que o Ministério não repassou automaticamente a segunda parcela.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60892725.

31.14. Entretanto, considerando que houve atraso no início do empreendimento e que o Ministério já havia prorrogado a vigência em pelo menos quatro oportunidades, bastaria o Município ter solicitado o repasse das verbas, conforme já tratado acima.

31.15. Quanto à alegação de que o Município de Pariconha/AL cumpria todas as regras, e que as falhas decorreriam "da carência e inaptidão de alguns servidores públicos" e da "grande quantidade de processos e procedimentos do cotidiano administrativo" também não afasta a responsabilidade do ex-prefeito. Ao celebrar o convênio, o Município se apresenta como parceiro do Governo Federal, e assume a responsabilidade pela execução do objeto. Se não tinha condições de conduzir e acompanhar uma obra de engenharia simples como a construção de uma casa de farinha, deveria ter solicitado algum apoio adicional do Ministério ou mesmo não ter firmado a avença.

31.16 As referências seguintes da defesa que mencionam exigências constantes da Lei Orgânica do TCE/AL, não tem nenhuma relação com a atuação desta Corte e nem com o presente processo.

31.17. Conclui-se, portanto, que a conduta omissiva do ex-prefeito alcança características de erro grosseiro, se considerarmos o comportamento esperado de um gestor mediano. Não se pode considerar como razoável que o prefeito de um município pequeno como Pariconha/AL, que depende dos repasses federais para a realização de obras e investimentos que beneficiem a população local, permita que uma obra de construção de uma casa de farinha fique abandonada, pelo simples fato de não ter adotado as medidas cabíveis, seja contatando o ente repassador, seja concluindo a obra com recursos próprios. Da mesma forma, não é razoável que estando a obra inconclusa, o que já deveria chamar a atenção do ex-prefeito, ainda permita que a vigência do repasse se expire, sem solicitar a prorrogação do prazo de vigência e não prestar contas no prazo avençado.

31.18. Ademais, considerando que a defesa apresentada não foi capaz de afastar o débito indicado na citação e nem a responsabilidade do sr. Moacir Vieira da Silva pelas irregularidades verificadas e que causaram dano ao erário; considerando que inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade; pode-se, desde logo, propor que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, que seja condenado em débito e que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

31.19. Em relação à proposta de aplicação de multa ao sr. Moacir Vieira da Silva verifica-se que o fato irregular foi a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do convênio 811/2008, firmado entre o Ministério da Integração Nacional e o município de Pariconha/AL, em razão da execução parcial do objeto, sem benefício à comunidade, com subsequente abandono do empreendimento. Mesmo adotando-se como termo *a quo* a data do crédito em conta do primeiro repasse federal, data mais vantajosa ao responsável, ou seja, **4/7/2011**, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, pois a citação foi ordenada em **13/6/2018**, data do despacho que ordenou a citação (peça 10) no que fica evidente que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva em relação a nenhum dos atos, consoante entendimento firmado por este Tribunal no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, em Incidente de Uniformização de Jurisprudência, que assentou que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contados a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil.

CONCLUSÃO

32. Validamente citado, o Sr. Moacir Vieira da Silva apresentou alegações de defesa que foram incapazes de comprovar a boa e regular aplicação da totalidade dos recursos repassados ao Município de Pariconha/AL, no âmbito do Convênio 811/2008, firmado com o Ministério da Integração Nacional (MI), por intermédio da Secretaria de Programas Regionais, tendo por objeto a construção de casa de farinha (itens 23, 27 e 30).

33. A análise das preliminares revelou que não eram aplicáveis ao processo, seja o trancamento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60892725.

das contas, seja a ocorrência da prescrição das ações de ressarcimento pelo TCU (itens 28 e 29).

34. Por fim, a análise das alegações de defesa relativas ao mérito do feito refutou cada ponto e concluiu pela responsabilidade do ex-prefeito pela irregularidade que causou prejuízo ao erário, o que motivou a proposta de rejeição da defesa e, diante da impossibilidade de presumir a boa-fé do responsável, que suas contas sejam julgadas irregulares e que seja apenado com a multa do at. 57 da Lei 8.443/1992 (item 31).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Diante do exposto, submete-se a proposta a seguir à apreciação superior, e posterior envio ao Ministério Público junto ao TCU, para a audiência obrigatória prevista no art. 81, inciso II, da Lei 8.443/1992, e subsequente remessa ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator:

a) julgar irregulares, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas do sr. Moacir Vieira da Silva (CPF: 092.243.514-68), ex-prefeito municipal de Pariconha/AL (gestões 2005/2008 e 2009-2012), e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, junto ao TCU, o recolhimento dos valores aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU, abatendo-se os valores eventualmente já ressarcidos:

Data	Valor (R$)	Débito/Crédito
04/07/2011	179.489,85	Débito
05/12/2013	24.931,23	Crédito

Valor total atualizado em 24/1/2019: R$ 242.185,53

b) aplicar ao Sr. Moacir Vieira da Silva (CPF: 092.243.514-68) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

d) enviar cópia do acórdão ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Alagoas, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para as providências que entender cabíveis, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos.

SECEX/AL, em 24 de janeiro de 2019

João Walraven Junior
AUFC Matrícula 3514-9

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60892725.