

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara
TC nº 036.872/2011-3.

Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.

Entidade: Prefeitura Municipal de Amaraji (PE).

Recorrente: Jânio Gouveia da Silva (CPF nº 244.038.734-72).

Interessada: Procuradoria da República/PE (CNPJ nº 26.989.715/0021-56).

Representação legal: Geraldo Gonçalves de Melo Júnior (OAB/PE nº 31.125).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INEXECUÇÃO DE PARCELA ÚTIL DO OBJETO DE CONTRATO DE REPASSE. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto em processo de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em virtude da não-execução de objeto pactuado no contrato de repasse nº 123.286-33/2001 (Siafi 442.440), com vigência de 31/12/2001 a 31/5/2008, celebrado com o município de Amaraji/PE, visando à construção de estádio municipal.

2. Os Prefeitos Jânio Gouveia da Silva e Adailton Antônio de Oliveira foram citados tendo em vista que a obra foi “paralisada em 12/8/2003, com 12,3% de execução, o que a tornava inservível para a municipalidade”.

3. O referido percentual de 12,30% foi executado na gestão do primeiro prefeito, ora recorrente, mas a vigência do ajuste se entendeu pela gestão do prefeito sucessor. Aduzo que esse último, embora tenha solicitado a prorrogação do prazo de vigência do contrato de repasse em tela, nada fez para dar continuidade à obra iniciada e paralisada pelo seu antecessor.

4. Após o desenvolvimento regular do processo, esta Corte exarou o Acórdão nº 7.129/2012 - 1ª Câmara (peça 39), que possui a seguinte redação:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) contra o Sr. Adailton Antonio de Oliveira e o Sr. Jânio Gouveia da Silva, em virtude da não execução de objeto pactuado no contrato de repasse nº 123.286-33/2001 (Siafi 442.440);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Jânio Gouveia da Silva;

9.2. considerar revel, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da LO/TCU c/c art. 202, § 8º, do RI/TCU, o Sr. Adailton Antonio de Oliveira;

9.3. julgar irregulares as contas do Sr. Jânio Gouveia da Silva e do Sr. Adailton Antonio de Oliveira, com base nos arts. 1º, I, e 16, III, 'c', da LO/TCU, e condená-los solidariamente ao pagamento da quantia de R\$ 24.600,00 (vinte e quatro mil e seiscentos reais), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora calculados a partir de 20/1/2004 até a data do efetivo recolhimento, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem,

perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da quantia devida ao Tesouro Nacional, na forma da legislação em vigor;

9.4. aplicar individualmente ao Sr. Jânio Gouveia da Silva e ao Sr. Adailton Antonio de Oliveira a multa prevista no art. 57 da LO/TCU, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da LO/TCU, a cobrança judicial das quantias devidas;

9.6. autorizar o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se assim for solicitado, nos termos do art. 26 da LO/TCU, c/c art. 217 do RI/TCU, fixando o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias;

9.7. enviar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco.”

5. Irresignado com sua condenação, o Sr. Jânio Gouveia da Silva interpôs o presente recurso de reconsideração contra essa decisão (peças 26 e 27).

6. A Serur, em sede de exame preliminar (peça 29), propôs conhecer do recurso em tela com atribuição de efeito suspensivo aos itens 9.3 a 9.5 do acórdão recorrido, apenas em relação ao recorrente. Por meio de despacho (peça 34), concordei com essa proposta e determinei que aquela unidade técnica avaliasse o mérito da peça recursal.

7. Após analisar as alegações de defesa do recorrente, o auditor destacou que:

- Alegações de defesa

a) a responsabilidade deve ser imputada exclusivamente ao Prefeito que lhe sucedeu;
b) o contrato de repasse foi firmado em 31/12/2001, mas a obra só se iniciou em 2003, uma vez que a transferência dos recursos ocorreu apenas em 29/12/2013;

c) em sua gestão, executou percentual superior a 40% da obra com apenas 12,30% dos recursos recebidos;

d) a obra foi paralisada, em 2004, uma vez que a CEF exigiu a realização de testes de absorção para os banheiros e a obtenção da licença ambiental. Essas informações constam do processo existente na CEF (Redur/Caruarú) e devem ser solicitadas pelo ministro relator, em observância ao disposto no artigo 157 do Regimento Interno do TCU, visto que elas “*são salutares para a plena elucidação da controvérsia e para a prova cabal de que este recorrente não deu qualquer causa à não continuidade das obras*”;

e) solicitou esses documentos à CEF, mas não os trouxe aos autos porque a Caixa leva mais de quinze dias para fornecê-los;

f) reiterou seu pedido no sentido de que o TCU requirite à Caixa cópia do processo no qual constam todas as informações e a cronologia dos fatos que evidenciam a culpa do prefeito sucessor, que nada teria feito para dar continuidade às obras;

g) este Tribunal concluiu erroneamente que o prefeito sucessor teria recebido uma obra com problemas de execução, o que não corresponderia à verdade. A Caixa liberou os recursos em 29/12/2003 e as obras foram realizadas até meados de 2004, quando aquela empresa pública solicitou as licenças do CPRH e os testes de absorção;

h) seu sucessor encontrou a obra em um estado que permitiria sua conclusão, que não foi consumada apenas por motivos políticos e revanchismo;

i) o prefeito sucessor solicitou seguidas prorrogações do prazo estabelecido no termo de parceria para conclusão das obras, mas não deu continuidade aos trabalhos porque queria trocar a empresa contratada; e

j) envidaria esforços para conseguir os documentos junto à CEF e juntá-los aos presentes autos, pois não há como analisar com justiça os motivos da paralisação das obras, sem considerar tal documentação;

- Análise do auditor

a) o contrato de repasse em pauta foi assinado no dia 31/12/2001 (peça 1, p. 49), sendo que os recursos respectivos foram transferidos pelo Ministério do Esporte para a Prefeitura de Amaraji (PE), por meio de uma ordem bancária, no dia 30/12/2003;

b) a paralisação das obras decorreu da interrupção pela Caixa do repasse de recursos. Essa interrupção foi motivada pelo fato de o recorrente não ter enviado a documentação referente à reprogramação pleiteada por ele mesmo (p. 97 da peça 1). Note-se que esses documentos foram solicitados em 3/5/2004 (p. 81 da peça 1), muito antes do término do mandato do ora recorrente. Assim sendo, restou caracterizada a conduta omissiva do responsável, que apresenta um nexo de causalidade com a inexecução da obra, a qual, por sua vez, gerou o dano apurado neste processo;

c) em parte alguma dos presentes autos consta a informação no sentido de que houve execução de 40% do objeto do contrato. Não obstante, seja qual for o percentual dessa execução, tem-se que dela não resultou qualquer utilidade para os municípios, o que autoriza a condenação pela integralidade dos recursos recebidos;

d) o art. 157 do Regimento Interno do TCU não tem o sentido pretendido pelo recorrente. O Relator deve presidir o processo e determinar a adoção das medidas saneadoras dos autos que ele considerar necessárias, não aquelas que a parte quiser que sejam implementadas. No caso vertente, trata-se de uma tomada de contas especial, logo, cabe ao responsável provar o bom e regular emprego dos recursos recebidos. A esta Corte, compete julgar o caso a partir das provas trazidas. Apenas em casos excepcionais, nos quais, por exemplo, o responsável demonstre a existência de fortes indícios da existência de documentos favoráveis a ele e que sejam de difícil obtenção, poderão ser feitas diligências. Porém, isso não se verifica neste caso concreto. Se esses documentos efetivamente constituem provas robustas a favor do recorrente, o que não é indicado por suas alegações avaliadas no contexto do acervo documental já disponível nos autos, ele deveria obtê-los diretamente junto a CEF. Ou seja, para se desincumbir de seu ônus probatório, não necessita da intervenção desta Corte. Ainda que se aceitasse o argumento de que a CAIXA levaria quinze dias para encaminhar esses documentos, tem-se que eles já deveriam constar destes autos, já que o recurso foi interposto em 13/1/2013 (peça 26, p. 7); e

e) a conduta omissiva do prefeito sucessor, que inclusive solicitou prorrogação de prazo (como se extrai da peça 1, pp. 63 a 65), efetivamente contribuiu significativamente para a caracterização do dano. Não por outro motivo, ele também foi condenado pelo acórdão ora recorrido. Porém, isso não afasta a inércia do recorrente, que também constituiu uma concausa relevante do resultado danoso. Não fosse isso, estaria afastada a responsabilidade do recorrente e caracterizada apenas a do seu sucessor. O revanchismo, que ocorre no ambiente político, não teria ensejado a responsabilização do recorrente se ele tivesse atuado de forma adequada.

8. Diante do acima exposto, o auditor concluiu que o recorrente não logrou demonstrar que a responsabilidade reconhecida no acórdão recorrido deve ser imputada apenas ao seu sucessor. Considerando, ainda, que os fundamentos da condenação do Sr. Jânio Gouveia da Silva permanecem cabíveis, o instrutor manifestou-se no sentido de manter o acórdão recorrido.

9. Assim sendo, o auditor propôs, com base nos arts. 32, inciso I, e 33, ambos da Lei nº 8.443/1992 (peça 35):

- a) conhecer do recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar ciência ao recorrente e aos demais interessados.

10. Em seguida, a Diretora da 4ª Diretoria Técnica da Serur, emitiu despacho com o seguinte teor (peça 36):

“Em análise recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Jânio Gouveia da Silva, ex-prefeito do município de Amaraji/PE, contra o Acórdão nº 7.129/2012 - 1ª Câmara, por meio do qual

este Tribunal julgou irregulares suas contas, assim como as do prefeito sucessor, em face da inutilidade da parcela executada do objeto de Contrato de Repasse nº 123.286-33/2001, celebrado com o então Ministério do Esporte e Turismo, por intermédio da Caixa Econômica Federal (CEF), consistente na construção de estádio municipal, condenando-os ao pagamento do débito apurado nos autos e aplicando-lhes a multa do artigo 57 da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

2. Em instrução precedente, o auditor instrutor, ao rejeitar as alegações recursais apresentadas pelo Sr. Jânio Gouveia da Silva, propôs o conhecimento do recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento. Manifesto-me de acordo com a referida proposta, sem prejuízo de tecer os esclarecimentos que se seguem.

3. O recorrente alega que a paralisação da transferência de recursos pela CEF decorreu da exigência de testes de absorção para os banheiros e da licença ambiental. No entanto, as informações constantes dos autos não confirmam tal afirmação.

4. Na verdade, restou comprovado que o ex-gestor municipal deu causa, sim, à paralisação dos desembolsos pela CEF, pois, apesar de ter sido notificado em várias oportunidades durante sua gestão (peça 1, pp. 95, 97 e 99), não enviou os documentos solicitados para análise do pedido de reprogramação do contrato, uma vez que o último boletim de mediação enviado pela prefeitura continha serviços que só poderiam ser autorizados com a reprogramação do ajuste. Tais documentos só foram enviados ao final da gestão do Sr. Jânio Gouveia da Silva, conforme ofício da CEF encaminhado ao recorrente de 27/12/2004 (peça 1, p. 99), segundo o qual a empresa pública ainda não podia dar andamento ao pleito, conforme trecho transcrito a seguir:

‘Senhor Prefeito,

Após análise da documentação encaminhada por essa Prefeitura, referente à Reprogramação do contrato nº 123.286-33, programa MET/2001, foi constatado que somente poderemos dar andamento ao pleito quando a Prefeitura Municipal apresentar novo posicionamento:

- Da forma como foi apresentada, a proposta não pode ser concretizada, pois os itens suprimidos prejudicam a funcionalidade do empreendimento.’

5. Assim, ao contrário do que argumenta o recorrente, não há como atribuir a responsabilidade pela paralisação das obras somente ao prefeito sucessor.

6. Ressalto que constam dos autos todos os documentos elaborados pela CEF no âmbito do contrato de repasse em questão. Se outras solicitações foram feitas pela empresa pública à prefeitura, certamente, a respectiva documentação comporia este processo de tomada de contas especial iniciado pelo órgão concedente. Observo que o recorrente apenas alega a existência de um outro processo e a requisição feita junto à CEF, deixando de apresentar elementos que comprovassem tais afirmações, como a numeração que o identifica ou o pedido encaminhado à empresa pública.

À vista dessas considerações e das análises tecidas pelo auditor federal, em consonância com a proposta precedente, proponho o conhecimento do presente recurso de reconsideração interposto em face do Acórdão nº 7.129/2012 - 1ª Câmara, com fulcro nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito negar-lhe provimento.”

11. Em seguida, o ilustre Procurador Júlio Marcelo de Oliveira emitiu parecer do qual destaco os seguintes trechos (peça 37):

“O Ministério Público acompanha as conclusões da unidade técnica especializada.

Rememorando os fatos, após sucessivas prorrogações, o convênio teve vigência no período de 31.12.2001 a 31.5.2008 (peça 1, pp. 47, 57 a 65 e 140).

Os recursos federais foram repassados para a municipalidade em 29.12.2003 e creditados no dia 2.1.2004 (peça 1, pp. 87 e 135). A Caixa desbloqueou apenas a quantia de R\$ 24.600,00, em 20.1.2004 (peça 1, p. 87).

A citação do Sr. Jânio Gouveia da Silva, Prefeito nas gestões 2001-2004 e 2009-2012, pela importância de R\$ 24.600,00, decorreu da falta de execução do objeto do contrato (peça 8), uma vez que, de acordo com a Caixa Econômica, a obra foi paralisada em 12.8.2003, com 12,3% de

execução, o que a torna inservível para a municipalidade (Relatório de Acompanhamento - RAE Setor Público, de 15.8.2003, à peça 1, pp. 81 a 85).

Em sua manifestação acerca das alegações de defesa aduzidas (peça 12), a Secex/PE argumentou, acertadamente, na ocasião, que (peça 13):

- a) o sr. Jânio não apresentou nenhum documento que comprovasse suas alegações;
- b) não cabia a esta Corte produzir provas a favor do responsável, devendo ser indeferidos, preliminarmente, os pedidos de intimação da Caixa Econômica Federal e do Ministério do Turismo;
- c) diferentemente do que afirmou o ex-gestor, de acordo com os documentos constantes nestes autos, não houve execução de serviços além do percentual de 12,30%. A Gerente Operacional da Genef solicitou à Redur/CA, em 29.11.2007, informar se houvera progresso na execução da obra desde a última vistoria, em 12.8.2003 (peça 1, p. 125), mas a Gerente de Serviço da Gidur noticiou, em 25.1.2008, que o percentual de execução da obra permanecia em 12,30% (peça 1, p. 127). Assim, não procedia a alegação do sr. Jânio de que a execução das obras fluíra até o final de sua gestão ou alcançara 40% do previsto;
- d) também não procedia a alegação de que a Caixa não mais liberara os recursos em razão da falta de licenciamento ambiental e de outras exigências burocráticas e de que estas exigências teriam sido atendidas no final da sua gestão, em 2004;
- e) na verdade, a suspensão dos desembolsos decorreu da falta de envio de documentos que possibilitassem a análise do pedido de reprogramação do contrato, visto que o último boletim de medição enviado continha serviços que só poderiam ser autorizados com a reprogramação contratual (peça 1, p. 97). Conforme consta do Ofício nº 829/2004/Redur/CA, de 3.5.2004, o Sr. Jânio solicitou a reprogramação do contrato, mas a Caixa informou que só poderia analisar tal solicitação se a prefeitura enviasse memorial descritivo, com justificativa para cada item acrescido ou retirado, e memorial de cálculo para cada item acrescido ou retirado (peça 1, p. 95). Enquanto esses documentos não fossem enviados, os desembolsos estariam suspensos (peça 1, p. 97);
- f) apenas no final da gestão do Sr. Jânio, os referidos documentos foram enviados, no entanto, a Caixa assim se pronunciou (Ofício 3046/Redur/CA, de 27.12.2004 - peça 1, p. 99):

‘Senhor Prefeito,

Após análise da documentação encaminhada por essa Prefeitura, referente à reprogramação do Contrato nº 123.286-33, programa MET/2001, foi constatado que somente poderemos dar andamento ao pleito quando a Prefeitura Municipal apresentar novo posicionamento:

- Da forma como foi proposta não pode ser concretizada, pois os itens suprimidos prejudicam a funcionalidade do empreendimento.

Solicitamos urgência na regularização das pendências acima para que possamos dar prosseguimento à tramitação e aprovação da reprogramação.’

g) assim, verifica-se que as pendências não foram solucionadas até o final de 2004 e que a prefeitura precisaria reformular o pedido de reprogramação; e

h) a previsão acordada para a conclusão da obra era de seis meses (cronograma de execução à peça 1, p. 21). Se tudo ocorresse conforme o acordado, a obra deveria estar concluída antes do final do mandato do Sr. Jânio, mas isto não ocorreu. O problema originou-se na gestão do Sr. Jânio e passou para a gestão do Sr. Adailton, que poderia ter envidado esforços para finalizar a obra ou justificar esta impossibilidade. O contrato foi prorrogado até 2008, ou seja, esteve vigente praticamente durante toda a gestão do Sr. Adailton. Portanto, ambos são responsáveis pelos prejuízos causados aos cofres públicos neste processo.

A Serur também aduziu argumentos pertinentes para refutar o presente apelo, a saber (peças 35 e 36):

a) o contrato de repasse em pauta foi assinado em 31.12.2001 (peça 1, p. 49). Também existe nos autos ordem bancária de 30.12.2003 [29.12.2003, peça 1, p. 135], referente à transferência de recursos do ministério para a prefeitura. Isto, porém, não afasta a irregularidade pela qual o recorrente foi condenado, visto que, apenas a partir de 15.8.2003, a Caixa atestou a execução de

12,3% da obra [peça 1, pp. 81 a 85]. Até então, não se falava explicitamente em obra paralisada, que foi o fundamento da condenação do recorrente;

b) a paralisação decorreu de a CEF ter interrompido o repasse de recursos, motivada pelo fato de o recorrente não ter enviado documentação referente à reprogramação pleiteada por si (peça 1, p. 97), documentos estes solicitados em 3.5.2004 [peça 1, p. 95], ou seja, muito antes do término do mandato do recorrente. Está, pois, caracterizada nos autos “conduta omissiva sua que se põe em nexo de causalidade com a inexecução da obra - de que decorreu o dano”;

c) em parte alguma dos autos consta que houve execução de 40% do objeto do contrato. Não obstante, seja qual for o percentual desta execução, dela não resultou qualquer utilidade para os munícipes, o que autoriza a condenação pela integralidade dos recursos recebidos e aplicados na obra;

d) o Relator deve presidir o processo determinando as medidas saneadoras que considerar necessárias (artigo 157 do Regimento Interno/TCU). No caso, tratando-se de processo de tomada de contas especial, cabe ao responsável fazer a prova do bom e regular emprego dos recursos recebidos. Esta Corte deve julgar o caso a partir das provas trazidas. Apenas em casos excepcionais, em que, por exemplo, a parte trouxer fortes indícios da existência de documentos favoráveis a si e que tenha alguma dificuldade de obtenção, é que se costuma fazer diligências a favor da parte. Isto, porém, não se caracteriza no caso concreto. Se esses documentos efetivamente fazem provas tão robustas a favor do recorrente, o que não é indicado pelas suas alegações postas no contexto do acervo documental já disponível nos autos, ele deveria facilmente obtê-los diretamente junto à CEF. Isto é, para se desincumbir de seu ônus probatório, não necessita da intervenção desta Corte. Ainda, se o problema forem os quinze dias que a CEF leva para encaminhar esses documentos, tem-se que eles já deviam constar destes autos, já que o recurso foi interposto em 13.1.2013 (peça 26, p. 7);

e) a conduta omissiva do prefeito sucessor, que inclusive solicitou prorrogação de prazo do contrato de repasse (peça 1, pp. 63 a 65), foi efetivamente de grande contribuição para a caracterização do dano. Não por outro motivo, também foi condenado pelo acórdão recorrido. Isto, porém, não afasta a inércia do recorrente, a qual também possui um significativo impacto no resultado danoso. Não fosse isto, estaria afastada a responsabilidade do recorrente e caracterizada apenas a do seu sucessor. O revanchismo, que ocorre naturalmente no ambiente político, não poderia causar dano ao recorrente caso ele tivesse se desincumbido adequadamente de suas responsabilidades;

f) o sr. Jânio não logra demonstrar que a responsabilidade reconhecida no acórdão recorrido deve ser imputada apenas ao seu sucessor. Os fundamentos de condenação do recorrente permanecem cabíveis, devendo-se manter o acórdão guerreado;

g) não há como atribuir responsabilidade pela paralisação das obras somente ao prefeito sucessor; e

h) constam dos autos todos os documentos elaborados pela Caixa no âmbito do contrato de repasse em questão. Se outras solicitações foram feitas pela empresa pública à prefeitura, certamente, a respectiva documentação comporia este processo de tomada de contas especial inicializado pelo órgão concedente. O recorrente apenas alega a existência de outro processo e a requisição feita junto à Caixa, deixando de apresentar elementos que comprovem tais afirmações, como a numeração que o identifica ou o pedido encaminhado à empresa pública.

Diante da consistência da deliberação combatida e dos sólidos fundamentos aduzidos anteriormente pela Secex/PE e agora pela unidade técnica especializada, manifesta-se o Ministério Público de acordo com a proposta da Serur (peças 35 e 36), no sentido do conhecimento e do não provimento do recurso de reconsideração interposto pelo sr. Jânio Gouveia da Silva, ex-prefeito de Amaraji/PE.”

12. No dia 25/4/2016, o titular da Serur emitiu o seguinte despacho:

“Esclareço que o despacho da Diretora da Subunidade desta Secretaria de Recursos se deu por delegação de competência, nos termos do art. 1º da Portaria Serur nº 3, de 26 de fevereiro de

2013, dispensando o pronunciamento do Secretário, porquanto emite “parecer em nome da Secretaria”. De outra, a remessa dos autos do MPTCU deu-se por expressa e direta imposição legal (art. 81, inciso II, da Lei 8.443/1992).

Com essas breves considerações, submetemos os autos à elevada apreciação do Exmo. Sr. Ministro Relator.”

É o Relatório.