

VOTO

Em exame Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Turismo, em desfavor dos Srs. Haroldo Celso Cruz Maciel e Tomaz Antônio Brandão Júnior, ex-Prefeitos do Município de São Benedito/CE, respectivamente nas gestões de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012, em razão da impugnação total das despesas atinentes ao Contrato de Repasse n. 197.138-92/2006 (Siafi 567040), celebrado entre aquele órgão e esse ente da federação, e que teve por objeto a “implantação da primeira etapa da área de lazer do açude” (peça 1, pp. 65/77).

2. Para a execução da avença, foi previsto o repasse de até R\$ 140.000,00 pelo concedente, sendo que a liberação da verba federal aconteceria de acordo com o cronograma de execução financeira e com o plano de aplicação constantes do Plano de Trabalho, e R\$ 7.000,00 corresponderiam à contrapartida financeira do conveniente (peça 1, p. 84).

3. Os recursos federais foram transferidos à conta corrente vinculada ao Contrato de Repasse mediante a Ordem Bancária n. 2007OB900761, de 4/9/2007 (peça 1, p. 117), creditados na conta específica em 06/09/2007 (peça 1, p. 123).

4. O ajuste vigeu no período de 21/07/2006 a 30/08/2014, e previa a apresentação da prestação de contas até 29/10/2014, conforme cláusulas décima segunda e décima sexta do termo de ajuste e aditivos (peça 1, pp. 75, 81, 83, 85, 89, 93, 95, 97, 99 e 157).

5. A primeira liberação de verba federal aconteceu após a vistoria **in loco** da Caixa (Relatório de Acompanhamento – RAE Setor Público), realizada em 03/06/2008 (peça 1, pp. 107/109), ter detectado o percentual realizado de 35,49% (valor de R\$ 50.670,10), tendo ocorrido desbloqueio por parte do concedente, em 13/8/2008, de R\$ 48.257,23, acrescido de R\$ 2.412,87 da contrapartida municipal (peça 1, p. 123).

6. Outro repasse de recursos federais ocorreu após ser efetuada a segunda vistoria da Caixa, em 03/09/2008 (peça 1, pp. 111/113), que indicou que o percentual acumulado de execução alcançara 52,84% (R\$ 75.443,98), de tal forma que, descontando o valor liberado na medição anterior, foi desbloqueado o total de R\$ 23.594,17, em 05/03/2009, além de R\$ 1.179,71 da contrapartida municipal (peça 1, p. 123).

7. A paralisação da obra foi informada por meio do ofício da Prefeitura Municipal de São Benedito/CE, datado de 29/10/2009, em decorrência de “um processo de desapropriação de parte do terreno” (peça 1, p. 115), desde então a continuidade da implementação do cronograma físico-financeiro da obra foi interrompida, não tendo sido executados os restantes dos serviços previstos.

8. Após longo período de paralisação e inexecução das obras, com iminência de degradação em função da incidência de intempéries, em 21/05/2014, a Caixa elaborou o Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 1, pp. 139/147), tendo em vista que, apesar das negociações com a Prefeitura do Município de São Benedito/CE, buscando solução para a regularização das pendências, com a continuidade na execução dos serviços e conclusão do objeto pactuado, não houve acordo nem evolução nas ações empreendidas para solucionar e finalizar o contrato.

9. O Relatório de Auditoria do controle interno (peça 1, pp. 159/161) concluiu por condenar em débito os Srs. Haroldo Celso Cruz Maciel e Tomaz Antônio Brandão Júnior, pela integralidade da verba federal repassada.

10. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas, por meio do Certificado de Auditoria 2.295/2014 (peça 1, p. 163), e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 1, p. 171).

11. No âmbito desta Corte de Contas, o processo foi instruído pela Secex/PR que, por meio de delegação de competência deste Relator, efetuou a citação solidária dos Srs. Haroldo Celso Cruz Maciel e Tomaz Antônio Brandão Júnior pelo débito no valor integral das parcelas de recursos federais liberadas (peças 8/10, 21 e 22).

12. Efetuadas as comunicações de praxe, os responsáveis carregaram ao processo suas alegações de defesa (peças 16 e 20) que, examinadas pela Secex/PR, receberam proposta de rejeição, com o consequente julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, com

imputação do débito referente à totalidade dos recursos repassados ao Sr. Haroldo Celso Cruz Maciel, e de aplicação da penalidade pecuniária insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992, bem como de cominação ao Sr. Tomaz Antônio Brandão Júnior da multa prevista no art. 58, incisos II e III, daquele diploma legal.

13. O **Parquet** especializado, em parecer da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela unidade técnica.

14. Início o exame deste feito tratando da situação do Sr. Haroldo Celso Cruz Maciel, ex-Prefeito do Município de São Benedito/CE, na gestão de 2005 a 2008.

15. Na última inspeção da Caixa restou constatada a execução parcial do empreendimento pactuado, num total implementado de 52,84% dos serviços que haviam sido previstos. A paralisação da obra é decorrência de sua inicialização sem a devida desapropriação do terreno em que seria edificada. Sobre esse tema, o art. 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, bem como os arts. 15 e 32 do Decreto-Lei 3.365/1941, determinam o pagamento prévio e em dinheiro do bem expropriado e da imissão provisória de posse.

16. No que concerne à jurisprudência deste Tribunal acerca da necessidade de prévia desapropriação de terrenos onde serão implementadas obras públicas, cito trecho do Voto do Ministro-Relator Raimundo Carreiro que embasou o emblemático Acórdão n. 1.230/2013 – Plenário:

“Em diversas ocasiões, ao apreciar matérias envolvendo a desapropriação para fins de obras públicas, este Tribunal se manifestou pela necessidade da regularização fundiária prévia ao início das obras, em conformidade com o art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, a exemplo da Decisão 611/2001-Plenário e dos Acórdãos 909/2003-Plenário, 956/2006-Plenário. Observo que a intervenção do Tribunal no TC 027.377/2010-5, de minha Relatoria, resultou, entre outros, na edição de normativo pelo Ministério da Integração, estabelecendo critérios mais rigorosos para os trabalhos de instrução processual com vistas a desapropriações e implantação de obras públicas (Acórdãos 1032/2012 e 2817/2012, ambos do Plenário).

A declaração de utilidade pública de área afetada às obras, desacompanhada das medidas subsequentes, no âmbito administrativo ou judicial, necessárias à desapropriação, não é bastante para comprovar a regularização fundiária. Ademais, a descontinuidade das providências tendentes à regularização fundiária, por omissão ou inércia da Administração, caracteriza grave irregularidade uma vez que pode implicar prejuízos ao Erário e à continuidade das obras.

A respeito do assunto, vale lembrar a Decisão 483/1999-Plenário, que pontua: ‘... a aquisição da propriedade, mediante desapropriação, não se consuma com a mera declaração, pelo poder expropriante, da utilidade pública ou do interesse social do bem a ser desapropriado’.

De outra parte, a matéria foi tratada pelo Tribunal em processo de consulta formulada pelo Ministério da Saúde acerca da legitimidade de realização de obra em imóvel (terreno) objeto de processo judicial de desapropriação ainda em curso (TC 022.944/2006-0).

Em resposta à referida consulta, mediante o Acórdão 2254/2006-Plenário, este Tribunal decidiu por:

‘(...)

9.2. informar ao Consulente que, em tese, é admitida a realização de obra em imóvel objeto de processo judicial de desapropriação ainda em curso, por interesse social, de que se detenha somente a imissão provisória de posse, determinada pelo juízo da causa, analogamente ao previsto no art. 2º, inciso VIII, item a.1, e § 11º, da Instrução Normativa/STN nº 1/1997, com as alterações introduzidas pela IN/STN nº 4/2003;’

Julgo que a jurisprudência desta Corte de Contas indica claramente a necessidade de, no caso de desapropriação, os órgãos e entidades da Administração Pública providenciarem antecipadamente a regularização das áreas, mediante justa e prévia indenização, para, somente então, autorizarem o início das obras. No caso de processo judicial, conforme o Acórdão 2254/2006-Plenário acima mencionado, o início das obras somente pode ocorrer após a imissão na posse, determinada pelo juízo da causa.'

17. Esta Corte possui entendimento sedimentado de que a execução parcial de objetos de convênios em que reste consignada a imprestabilidade do que edificado para o atingimento da meta ajustada implica débito em valor integral, conforme se nota dos precedentes abaixo relacionados, colhidos da ferramenta de pesquisa denominada Jurisprudência Seleccionada:

"Acórdão 494/2016 – Primeira Câmara (Relator Ministro-Substituto André de Carvalho)

"A execução parcial do objeto pactuado aliada à imprestabilidade da parcela realizada permite a condenação do responsável pelo valor total dos recursos repassados pelo convênio."

Acórdão 2.812/2017 – Primeira Câmara (Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira)

"Considera-se como prejuízo em valores integrais a aplicação dos recursos do convênio em objeto que se revela inservível ou sem funcionalidade após a sua execução, completa ou parcial."

Acórdão 11.571/2018 – Primeira Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler)

"Quando a parcela executada do convênio não for suficiente para o atingimento, ainda que parcial, dos objetivos do ajuste, sem quaisquer benefícios à sociedade, a possibilidade de aproveitamento do que já foi executado em eventual retomada das obras, por se tratar de mera hipótese, não de benefício efetivo, não enseja o correspondente abatimento no valor do débito apurado."

18. Diante desse contexto e constatada a imprestabilidade da parcela executada na gestão do Sr. Haroldo Celso Cruz Maciel, cumpre julgar suas contas irregulares, imputando-se-lhe o débito no **quantum** do total da verba federal repassada, cabendo, ainda, diante da gravidade dos fatos narrados, aplicar-lhe a penalidade pecuniária prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

19. No que tange ao Sr. Tomaz Antônio Brandão Júnior, ex-Prefeito do Município de São Benedito/CE na gestão de 2009 a 2012, cabem os seguintes comentários.

20. A Secex/PR, com anuência do **Parquet** especializado, entende que, em função de as parcelas liberadas da verba federal estarem associadas a serviços executados na gestão de seu antecessor, o Sr. Tomaz Antônio Brandão Júnior não deve ser responsabilizado pelo dano ao erário em discussão, devendo, tão-somente ser apenado com a multa pecuniária insculpida no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992.

21. Discordo de tal exegese. Como se vê, o responsável, a despeito das cobranças da Caixa, não comprovou que adotou medidas tendentes a dar continuidade à avença, ou ainda, a encerrá-la, não tendo, sequer, ingressado com ações judiciais contra seu antecessor pela paralisação das obras, decorrente da inexistência de desapropriação prévia do terreno onde estava sendo implementado o empreendimento pactuado.

22. Nesse sentido, cumpre ressaltar que o Sr. Tomaz Antônio Brandão Júnior manteve-se inerte, apesar de ter sido notificado em duas oportunidades, por meio dos Ofícios 00832/09, de 04/05/2009, e 01108/13, de 14/08/2013 (peça 1, p. 141), acerca da falta de implementação do objeto pactuado no Contrato de Repasse n. 197.138-92/2006, postura que se antagoniza com a de seu sucessor, Sr. Gadyel Gonçalves Aguiar de Paula, ex-Prefeito do Município de São Benedito/CE, nas gestões de 2013 a 2016, consoante se observa no trecho a seguir transcrito do Relatório do Tomador de Contas Especial n. 086/2014 (peça 1, pp. 141/142):

- “Os Senhores Haroldo Celso Cruz Maciel e Tomaz Antônio Brandão Júnior receberam as notificações, conforme avisos de recebimentos apensados aos autos e, no entanto, **não apresentaram manifestação de defesa e não recolheram o débito referente às irregularidades apontadas no presente autuado.**
- Em resposta as cobranças efetuadas pela CAIXA para retomada na execução do contrato, o **atual administrador do Município, Sr. Gadyel Gonçalves Aguiar de Paula (2013-2016), alegou impossibilidade na conclusão do contrato e informou o ingresso de ação de Ressarcimento e Tutela contra o ex-gestor do Município,** conforme informação contida no Acórdão 6.096/2013 – 2ª Câmara, referente ao processo do TCU 013.140/2013-2 fls. 64.

VII— DO PARECER DO TOMADOR DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

[...]

12. Com relação à atribuição de responsabilidade, entendo que esta deve ser imputada conforme abaixo:

12.1 Ao Senhor Haroldo Celso Cruz Maciel, Prefeito do Município no período 2005/2008, tendo em vista que o início na execução das obras bem como a liberação dos recursos ocorreu durante a sua Gestão. Sendo o responsável pela aplicação dos recursos repassados ao contrato bem como pelo acompanhamento na execução das obras e tendo recurso suficiente e disponível para conclusão do objeto pactuado, não o fez nem adotou providências quanto ao resguardo do Erário Público.

12.2 E ao Senhor Tomaz Antonio Brandão Júnior, Prefeito sucessor no Município no período 2009/2012, **pelo princípio da continuidade administrativa, tendo em vista que não deu continuidade e conclusão na execução do objeto pactuado, não apresentou justificativas para o não seguimento do contrato ou adotou providências quanto ao resguardo do Erário Público.**

12.3. Quanto ao Senhor Gadyel Gonçalves Aguiar de Paula, atual Gestor no Município (2013/2016), **não foi responsabilizado no processo, tendo em vista que adotou providências referentes à representação e ação contra o Ex-gestor do Município.** (grifos acrescidos)”

23. Ainda acerca desse tema, é importante destacar que esta Corte já deixou expressa a responsabilidade do Prefeito sucessor no caso de não conclusão da obra ou de não adoção de medidas tendentes a resguardar o erário, conforme descrito no enunciado abaixo, consignado nos Acórdãos 6.363/2017 e 13.590/2016, ambos da Segunda Câmara e de minha Relatoria, bem como no Acórdão 10.698, também da Segunda Câmara e de Relatoria da Ministra Ana Arraes:

“Fica caracterizada a responsabilidade do prefeito sucessor quando, com recursos garantidos para tal, não retomar obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa.”

24. No mesmo sentido, foi o Acórdão 2.900/2012 – Primeira Câmara, de Relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira:

“Fica caracterizada a responsabilidade solidária de prefeito sucessor pelo débito em razão da sua omissão em concluir a obra paralisada ou em adotar as medidas pertinentes para resguardar o erário público.”

25. A Corte também já assentou que a responsabilidade do gestor sucessor somente é elidida quando este último adota as providências necessárias ao resguardo do erário, dentre elas, o ingresso de ação judicial:

Acórdão 1.514/2015 – Primeira Câmara (Relator Ministro Bruno Dantas)

“É afastada a responsabilidade do prefeito sucessor se este, na impossibilidade de apresentação das contas do prefeito anterior que se encerram na sua gestão, adota

medidas visando ao resguardo do patrimônio público e a instauração de tomada de contas especial.”

Acórdão 6.295/2010 – Primeira Câmara (Relator Ministro Augusto Nardes)

“A comprovação do ajuizamento de ação judicial tendente a resguardar o patrimônio público enseja a exclusão do prefeito sucessor da relação processual.”

Acórdão 1.313/2010 – Primeira Câmara (Relator Ministro Augusto Nardes)

“O prefeito sucessor deve ser excluído do rol de responsáveis de tomada de contas especial quando ele adota providências para ajuizamento de ação judicial, em nome do município, com vistas à recomposição das quantias impugnadas pelo concedente.”

Acórdão 1.080/2010 – Segunda Câmara (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)

“Afasta-se a responsabilidade do prefeito sucessor quando se verifica que ele adotou medidas cabíveis com vistas ao resguardo do patrimônio público, por intermédio de apresentação de representação criminal e de ação de ressarcimento ao erário contra seu antecessor.”

Acórdão 583/2010 – Primeira Câmara (Relator Ministro José Múcio Monteiro)

“A demonstração de que o prefeito sucessor ajuizou ação judicial tendente a resguardar o patrimônio público permite ao TCU excluir a sua responsabilidade na TCE.”

26. Como se vê, a conduta do Sr. Tomaz Antônio Brandão Júnior se subsume ao descrito nos precedentes acima mencionados, porquanto o gestor, além de não agir com a finalidade de ultimar o empreendimento, omitiu-se na adoção de medidas judiciais com vistas à responsabilização do Sr. Haroldo Celso Cruz Maciel, alcaide que geriu a verba federal ora questionada.

27. Diante desse contexto, entendo que cumpre julgar irregulares as contas do Sr. Tomaz Antônio Brandão Júnior, imputando-se-lhe, todavia, em solidariedade com o Sr. Haroldo Celso Cruz Maciel, o débito em discussão, sem prejuízo de, diante da gravidade dos fatos trazidos ao descortino da Corte, aplicar-lhes a penalidade pecuniária prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

28. Oportuno, por fim, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, encaminhar cópia do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado do Ceará, para a adoção das medidas de sua alçada.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 12 de fevereiro 2018.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator