

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor de Flávio Travassos Régis de Albuquerque (gestão: 2013-2016) e Pedro Augusto Pereira Guedes (gestão: 2009-2012), como então prefeitos de São Vicente Ferrer – PE, diante da não execução do objeto pactuado pelo Contrato de Repasse 306.537-53/2009 destinado à “*execução de ampliação e reforma com urbanização de praça pública no município*” sob o montante de R\$ 140.000,00 pelo aporte de R\$ 136.500,00 em recursos federais e de R\$ 3.500,00 em recursos da contrapartida.

2. Como visto, a vigência do referido ajuste transcorreria durante o período de 25/12/2009 a 30/12/2013 (Peça 1, p. 83), com a data fatal para a prestação de contas do ajuste estipulada para 30/1/2014, tendo sido efetivamente liberados, contudo, os recursos federais sob o valor de R\$ 78.432,90 (Peça 1, p. 125).

3. Já no âmbito do TCU, a Secex-TCE promoveu a citação solidária de Flávio Travassos Régis de Albuquerque e Pedro Augusto Pereira Guedes, mas, a despeito das regulares notificações, apenas o Sr. Flávio Travassos Régis de Albuquerque teria apresentado a sua defesa, tendo o Sr. Pedro Augusto Pereira Guedes passado, assim, à condição de revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992.

4. De todo modo, após a análise final do feito, a unidade técnica propôs a regularidade, com ressalva, para as contas de Flávio Travassos Régis de Albuquerque e Pedro Augusto Pereira Guedes, ao passo que, a despeito de concordar com o parecer da Secex-TCE, o MPTCU propôs a regularidade, com ressalva, apenas para as contas de Flávio Travassos Régis Albuquerque, sem prejuízo da exclusão da responsabilidade de Pedro Augusto Pereira Guedes neste processo.

5. O TCU deve discordar, contudo, da unidade técnica e do MPTCU, passando a pugnar pela irregularidade das contas de Pedro Augusto Pereira Guedes e Flávio Travassos Régis de Albuquerque, para condená-los ao pagamento do correspondente débito, além de lhes aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992.

6. O Sr. Pedro Augusto Pereira Guedes foi chamado em citação pela falta de integral execução da obra inerente ao Contrato de Repasse n.º 306.537-53/2009 ante a total imprestabilidade da fração executada (obra inacabada e deteriorada) e ante a ausência de aproveitamento dessa parcela executada em prol da população local, como evidenciado pelo Relatório do Tomador de Contas Especial n.º 86/2015 (Peça 1, p. 135-141), restando por aí caracterizado o desperdício dos recursos federais.

7. Já, como sucessor de Pedro Augusto Pereira Guedes, o Sr. Flávio Travassos Régis de Albuquerque foi chamado em citação em face dos indícios de irregularidade pela ausência de adoção das providências necessárias à continuidade da execução do Contrato de Repasse n.º 306.537-53/2009, tendo essa irregularidade resultado no dano ao erário e na corresponsabilidade pelo correspondente débito.

8. Eis que o auditor federal da Secex-TCE teria sugerido o suposto acolhimento das alegações de defesa, em face da suposta funcionalidade da parcela executada com os recursos federais repassados, a partir da suposta avaliação favorável pelo repassador, ao passo que a unidade técnica teria sustentado que o prefeito sucessor teria adotado algumas medidas em prol do resguardo do erário, a exemplo da conclusão dos itens de serviço deixados pendentes pelo seu antecessor, a partir da iniciativa própria e sem a utilização de novos recursos provenientes do aludido contrato de repasse.

9. Ocorre, todavia que, somente a partir da vistoria realizada **in loco** em outubro de 2017, a Caixa teria passado a indicar a suposta utilidade dos aludidos itens de serviço (Peça 65, p. 4-6 e Peça 70) e, por esse prisma, a responsabilidade dos aludidos gestores passaria a depender da efetiva evidenciação do necessário nexos causal entre os recursos federais repassados e os supostos dispêndios incorridos original ou posteriormente no aludido ajuste.

10. Ao avaliar, no entanto, a situação dos responsáveis, sobressairia a evidente subsistência dos robustos elementos de convicção no sentido da perpetração da ausência do benefício da obra em

prol da população local, até porque o Parecer da Caixa GIDUR/CA nº 853, de 11/9/2014 (Peça 1, p. 5-10), teria expressamente anunciado que o aludido contrato de repasse contaria com a execução de apenas 59,69% a partir do Relatório de Vistoria de 17/10/2011, sem apresentar qualquer funcionalidade em prol da população local, tendo essa constatação sido também assinalada pelo Relatório de Tomador de Contas Especial nº 86, de 24/4/2015 (Peça 1, p. 135-141), e, assim, restaria evidenciada a ausência do aludido nexo causal e a subsistência do correspondente dano ao erário.

11. Bem se sabe, aliás, que, a exemplo dos Acórdãos 8.989/2018 e 2.900/2012, da 1ª Câmara, a jurisprudência do TCU estaria firmada no sentido de a desconformidade entre o objeto parcial ou totalmente executado e o plano de trabalho aprovado, tornando o empreendimento imprestável ao uso pela população local, tender a resultar até mesmo na responsabilização do gestor pela integral devolução dos valores federais repassados, ante o subjacente desperdício dos recursos federais.

12. Por essa linha, ao observar que, na condução do referido Contrato de Repasse 306.537-53/2009, as liberações dos aludidos recursos federais teriam sido integralmente promovidas, durante o período de 2009 a 2012, e, no período entre outubro de 2011 e fevereiro de 2013 (Peça 1, p. 11 e 97), a Caixa teria expedido os seus ofícios no sentido de reiterar o envio de informação à prefeitura sobre a existência de pendências nas medições, tendo solicitado, sem o esperado sucesso, a necessária regularização dessas pendências para a subsequente liberação de novos saques em prol da necessária conclusão do empreendimento, restando, também por aí, evidenciado que a malsinada paralisação das obras teria iniciado, sim, durante a gestão do correspondente responsável.

13. Não fosse o bastante, o aludido contrato de repasse teve a vigência prorrogada em três oportunidades (para dezembro de 2012, junho de 2013 e, depois, dezembro de 2013), mas tanto o antecessor (Pedro Augusto) quanto o sucessor (Flávio Travassos) deixaram de adotar quaisquer providências para a regularização das aludidas falhas ou mesmo para o esclarecimento da situação, buscando justificá-las, com vistas a promover a adequada conclusão do empreendimento.

14. Por conseguinte, em 17/12/2015, a Caixa iniciou os procedimentos para a instauração da tomada de contas especial, tendo declarado expressamente que as obras no aludido ajuste teriam sido vistoriadas e estariam maculadas pelo baixíssimo nível de execução em apenas 59,69%, durante a última vistoria ocorrida em 17/10/2011 (Peça 1, p. 5-10), e não apresentariam, então, “nenhuma funcionalidade” em prol da comunidade local.

15. Estranhamente, todavia, embora o Sr. Flávio Travassos não tenha dito nada ao TCU em suas alegações de defesa sobre essa suposta conclusão do empreendimento durante todo o longo andamento do processo da TCE, o referido responsável teria mais adiante complementado a sua defesa com a inusitada notícia de que a gerência executiva da Caixa em Caruaru – PE teria passado a anunciar que, a partir da vistoria realizada em 19/10/2017, a “funcionalidade da Praça José Nilo no Distrito de Siriji” estaria supostamente demonstrada no âmbito do contrato de repasse, além de, estranhamente, a Caixa ter solicitado o cancelamento da respectiva TCE já em avançado andamento no TCU a partir da inusitadíssima abertura de novo prazo para a superveniente prestação de contas recebida e, açodadamente, aprovada pela Caixa (Peça 70).

16. Ocorre, contudo, que todo esse estranho e tumultuado movimento processual teria servido apenas para reforçar, ainda mais, o inaceitável rompimento do necessário nexo causal entre o aporte dos recursos federais e os supostos dispêndios incorridos original ou posteriormente no ajuste, devendo ser mantida, assim, a irregularidade das contas dos dois responsáveis, com a subjacente condenação em débito e em multa, diante da absurda ausência de efetiva comprovação sobre a regular execução físico-financeira do ajuste, até porque, diante das robustas evidências sobre o baixo nível de execução do ajuste no patamar de apenas 59,69%%, em 2011, e sobre a subsistência aí de “nenhuma funcionalidade” das obras em prol da comunidade local, a estranha conclusão superveniente dessas obras, em 2017 (pelo evidente aporte subsequente de recursos municipais), reforçaria a evidência sobre a inaceitável ausência do aludido nexo causal, já que, ao se valerem dessa suposta conclusão superveniente das obras, após o transcurso de 5 anos, pelo estranho aporte de recursos municipais, e sem o prévio ou concomitante acompanhamento das obras pela Caixa, os aludidos responsáveis teriam,

ao final, viabilizado o claro mascaramento do eventual desvio dos recursos federais originalmente aportados a partir da indevida e perigosa intercorrência da confusão financeira entre os recursos federais e os supervenientes recursos municipais.

17. Não por acaso, a 2ª Câmara do TCU já teria expressamente alertado a Caixa e as unidades técnicas no Tribunal sobre a efetiva necessidade de não admitirem a prática dessa perigosa confusão financeira entre os recursos federais e os supervenientes recursos municipais, tendo, para tanto, prolatado o Acórdão 11.398/2019-2ª Câmara no seguinte sentido:

“(...) 9.3. determinar, nos termos do art. 250 do RITCU, que, no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência desta deliberação, a Caixa Econômica Federal oriente todas as suas unidades no País e, especialmente, as suas unidades no Estado de Pernambuco sobre a efetiva necessidade de pronta adoção das seguintes medidas:

9.3.1. abstenham-se de manter o atual procedimento adotado pela Caixa, ao eventualmente cogitar sobre a aplicação do Acórdão 5.690/2015-2ª Câmara, por não se mostrar plenamente adequado, pois não poderia emprestar ao referido Acórdão 5.690/2015 o condão de servir para o integral afastamento da aplicação das suas normas internas, a exemplo da AE 099, e das subjacentes normas legais, a exemplo do art. 116 da Lei n.º 8.666, de 1993, além de todas as demais premissas fixadas pela jurisprudência do TCU; devendo atentar, pois, para a necessidade de efetivamente observar a jurisprudência do TCU no sentido de só eventualmente opinar pelo superveniente arquivamento de tomada de contas especial, com o afastamento do dano ao erário originalmente apurado, quando a posterior execução complementar ou suplementar do correspondente objeto parcialmente executado não resultar, por exemplo, no afastamento da devida demonstração do respectivo nexa causal entre o aporte dos recursos federais e os supostos dispêndios incorridos no convênio ou instrumento congênere, entre outros elementos de convicção necessários à efetiva comprovação sobre a boa e regular aplicação dos recursos federais, até porque, diante desse afastamento do nexa causal, deve subsistir a evidência do dano ao erário apurado originalmente, com a consequente responsabilização de todos os gestores envolvidos e até mesmo, se o for o caso, dos agentes públicos praticantes dessa posterior execução complementar ou suplementar do objeto parcialmente executado, nos termos dos arts. 8º e 16 da Lei n.º 8.443, de 1992;

9.3.2. atendem também, entre outras circunstâncias tendentes a obstar a regular comprovação dos dispêndios nas respectivas prestações de contas dos ajustes, ao eventualmente cogitar sobre a aplicação do referido Acórdão 5.690/2015-2ª Câmara, para a eventual intercorrência das seguintes circunstâncias: (a) execução dos itens de serviço pendentes em desacordo com as especificações previstas no plano de trabalho; (b) subsequente desvirtuamento das etapas anteriores, já aprovadas e pagas pela Caixa, ante a superveniente complementação do objeto previamente pactuado, resultando no desvio de objeto ou no desvio de finalidade; (c) deterioração dos itens de serviço executados sob a égide do convênio ou contrato de repasse, sem a efetiva comprovação de os itens de serviço terem sido completados de modo a preservar a integral funcionalidade das parcelas já executadas; e (d) ausência ou deficiência na visita in loco para a comprovação da execução física do objeto pactuado diante da possível insuficiência de relatórios fotográficos, entre outros documentos, e da impossibilidade de, assim, verificar a efetiva veracidade dessa suposta execução;

9.4. determinar que a Segecex informe todas as unidades técnicas junto ao TCU sobre a efetiva necessidade de observância às premissas anunciadas pelo item 9.3 deste Acórdão;” (grifou-se)

18. Por esse ângulo, ao promover o presente julgamento desta TCE, o TCU deve adicionalmente atentar, ainda, para todas as perigosas circunstâncias inerentes ao presente caso concreto em respeito ao princípio da verdade material, devendo observar que esses dois gestores públicos também figurariam como responsáveis em vários outros processos semelhantes no TCU, a exemplo do TC 029.407/2008-7, TC 031.828/2015-9, TC 035.823/2015-1, TC 008.434/2016-6 e TC 035.413/2017-4, além de Pedro Augusto Pereira Guedes responder a processo judicial por improbidade administrativa sob o n.º 00000110520058171360.

19. Na mesma esteira, não subsistiria sequer a eventual razoabilidade na suposta possibilidade de Flávio Travassos ter promovido a posterior prestação de contas do ajuste, após a superveniente conclusão do empreendimento pelo transcurso do referido prazo quinquenal, até porque a prestação de contas deveria ocorrer dentro do prazo regulamente fixado para o ajuste, e não após a adiantada tramitação da presente TCE no âmbito do TCU e após a suposta conclusão do empreendimento pelo adicional aporte de recursos municipais ou estaduais, com o evidente mascaramento do eventual desvio dos recursos federais anteriormente aportados, estando esse suposto procedimento em frontal dissonância com os princípios do devido processo legal e da transparência, além de resultar no inaceitável rompimento do aludido nexo causal,.

20. Ocorre que, em flagrante dissonância com os referidos princípios do devido processo legal e da transparência, o respectivo prazo para a malsinada prestação de contas do ajuste já teria acabado em janeiro de **2014**, estando as irregularidades nesse ajuste já apuradas no bojo da presente TCE, e, assim, todas essas estranhas medidas para a posterior conclusão do empreendimento pelo adicional aporte de recursos municipais ou estaduais com a superveniente reabertura dessa estranha e malsinada prestação de contas à margem da presente TCE, em **2017-2018**, só poderiam ter sido promovidas após a prévia anuência do TCU e o concomitante acompanhamento pela unidade técnica e pela Caixa, mas isso não ocorreu; não podendo o TCU passar, pois, a indevidamente admitir essa superveniente prestação de contas diante da evidente preclusão processual e da referida inobservância ao devido processo legal, para além de, também, não dever esquecer do evidente rompimento do aludido nexo causal em face da suscitada confusão financeira entre o original aporte dos recursos federais e o adicional aporte superveniente dos recursos municipais ou estaduais.

21. Bem se sabe, nesse ponto, que, em sintonia, entre outros, com os Acórdãos 1.194/2009 e 3.991/2015, da 1ª Câmara, os Acórdãos 27/2004, 6.235/2013 e 3.223/2017, da 2ª Câmara, e os Acórdãos 11/1997 e 997/2015, do Plenário, a jurisprudência do TCU também estaria firmada no sentido da pessoal responsabilidade do gestor pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumentos congêneres, submetendo todo aquele que utiliza ou gerencia os recursos públicos ao dever de demonstrar o correto emprego dos valores federais, com o efetivo e oportuno proveito do empreendimento em favor da comunidade local, nos termos dos arts. 70, parágrafo único, e 37, **caput**, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei nº 200, de 1967.

22. Por esse ângulo, o TCU deve atentar até mesmo para a estranha linha histórica dos principais eventos na presente TCE (Peça 1), tendo ela transcorrido pela seguinte cronologia:

(a) em 24/12/2009: celebração do Contrato de Repasse 306.537-53/2009, com o término da vigência originalmente estipulado para 14/12/2013;

(b) em 17/10/2011: suposto ateste sobre os 59,69% como execução financeira, correspondendo ao desembolso financeiro de R\$ 80.104,15 (aí incluída a contrapartida municipal), com as glosas parciais sob o valor de R\$ 10.302,80 – conforme o Relatório de Acompanhamento de Engenharia – RAE à Peça 1 (p. 93);

(c) em 24/7/2012: desbloqueio parcial dos recursos federais sob o valor de R\$ 78.432,90;

(d) em 4/2/2013: prestação de contas parcial do ajuste, mas não aprovada por ausência de funcionalidade do objeto pactuado;

(e) em 22/4/2015: autuação da TCE pela Caixa Econômica Federal;

(f) em 24/4/2015: emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial, evidenciando a subsistência do dano ao erário sob o valor de R\$ 78.432,90;

(g) em 19/10/2017: estranho ateste tardio sobre a funcionalidade do objeto pactuado a partir do evidente aporte adicional de recursos municipais ou estaduais; e

(h) em 13/12/2017: superveniente aprovação da prestação de contas final do ajuste pela Caixa (à margem da presente TCE, tendo sido promovida sem a prévia anuência do TCU e sem o concomitante acompanhamento das obras pela unidade técnica e pela Caixa).

23. Restaria evidenciada, então, a plena necessidade de o TCU promover a condenação

solidária dos aludidos responsáveis pelo correspondente débito, além de lhes aplicar individualmente a subjacente multa legal.

24. Não subsistiria, enfim, a prescrição da pretensão punitiva do TCU no presente caso concreto, pois não teria transcorrido o período superior a dez anos entre a ordem para a citação no âmbito do TCU, em 25/7/2017 (Peça 41), e a data fatal fixada para a prestação de contas final do ajuste, em 30/1/2014 (Peça 1, p. 63 e 83), nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

25. Eis que, por meio do aludido Acórdão 1.441/2016 proferido na Sessão Extraordinária de 8/6/2016, o Plenário do TCU firmou o seu entendimento no sentido de que a prescrição da pretensão punitiva deve seguir a regra geral do prazo decenal, contado a partir do fato, em linha com o art. 205 do Código Civil brasileiro, interrompendo a contagem do aludido prazo com a ordem de citação, nos termos do art. 240, **caput**, da Lei nº 13.105 (Código Processual Civil), de 2015.

26. Sem prejuízo, no entanto, do respeito a esse entendimento do TCU, deve ser reiterada a minha ressalva já registrada em vários outros julgados do Tribunal no sentido de que, na ausência de lei específica, o TCU não deveria aplicar qualquer prazo prescricional sobre a referida pretensão punitiva ou, então, na pior das hipóteses, o Tribunal deveria aplicar a regra prescricional fixada pela Lei nº 9.873, de 1999, não só porque ela trata diretamente de prescrição no âmbito do direito administrativo sancionador, mas também porque, entre outras medidas, a aludida lei manda aplicar o prazo prescricional penal, quando a infração administrativa também configure crime, além de determinar expressamente que, diante de ilícito continuado ou permanente, a contagem do prazo deve iniciar a partir da cessação do aludido ilícito.

27. A despeito, pois, do registro dessa minha posição pessoal, o TCU deve pugnar pela pronta aplicação da multa legal em desfavor dos aludidos responsáveis, a partir do entendimento fixado pelo aludido Acórdão 1.441/2016-Plenário.

28. O TCU deve julgar irregulares, portanto, as contas de Pedro Augusto Pereira Guedes e de Flávio Travassos Régis de Albuquerque, para condená-los, solidariamente, ao recolhimento do correspondente débito, além de lhes aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992.

Ante o exposto, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator