TC 031.515/2015-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Bujari/AC

Interessados: Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional) e Gicelda de Oliveira Matos Avancini (herdeira/sucessora do Sr. Valdir Avancini)

Responsáveis: Michel Marques Abrahão (CPF 576.424.191-04); Valdir Avancini (CPF 395.596.889-87); Marcos Antônio Sampaio (CPF 032.291.268-74); Emerson Fernandes Rosa (CPF 495.276.812-00) e Patrícia Faria Squinello Pinheiro (CPF 678.850.802-00)

Procurador ou **advogado:** Fabíula Albuquerque Rodrigues; Luana Shely Nascimento de Souza; Ana Luiza Felix Fabri Pratavier e Carlos Venícius Ferreira Ribeiro Junior

Proposta: mérito - débito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), em desfavor do Sr. Michel Marques Abrahão, na condição de prefeito municipal, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos pactuados no Contrato de Repasse 165.487-55/2004 (Siafi 516046), celebrado entre o Ministério das Cidades, representado pela Caixa, e a Prefeitura Municipal de Bujari/AC, que teve por objeto o apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários do município.

HISTÓRICO

2. Os recursos federais foram repassados em duas parcelas, mediante as seguintes ordens bancárias, valores e datas de crédito em conta, conforme demonstrado na tabela a seguir (peça 1, p. 170-172 e 226-228):

Tabela 1 - Ordens Bancárias

Número da OB	Data de emissão	Disponibilização	Valor (R$)
2006OB902601	7/8/2006	9/8/2006	8.845,00
2006OB906093	21/12/2006	26/12/2006	136.155,00
TOTAL			145.000,00

Fonte: Instrução (peça 15)

3. O ajuste vigeu no período de **13/12/2004 a 30/9/2009**, com início a partir da data de assinatura do termo, conforme Cláusula Décima Sexta (peça 1, p. 84), alterada pelas Cartas Reversais 156/2006, 160/2007, 12/2008, 110/2008 e 86/2009 (peça 1, p. 90, 94, 98, 102 e 108). O prazo final para apresentação da prestação de contas foi estabelecido para até sessenta dias do término da vigência do contrato (peça 1, p. 82).

4. Com base no Relatório de Acompanhamento de Empreendimento (RAE), relativo à vistoria realizada no objeto do contrato em 28/7/2006, a área técnica da Caixa consignou ter constatado a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67995195.

execução de recuperação e urbanização da área no valor de R$ 9.132,02 (peça 1, p. 122-126).

5. Dois anos após a vistoria inicial, em 16/5/2008 e 14/11/2008, novas vistorias identificaram que a parcela executada da obra permaneceu em R$ 9.132,02 (equivalente a 6% do valor pactuado), indicando a existência de paralização (peça 1, p. 128-132).

6. Passo seguinte, em 28/5/2009, a Prefeitura Municipal de Bujari/AC protocolou na Caixa Ofício 126/2009, no qual o atual prefeito, Sr. João Edvaldo Teles de Lima, informou a existência de falhas na execução da obra, realizada pelo prefeito anterior, bem como questiona sobre a existência de liberação/saque de recursos do contrato de repasse sem autorização da Caixa (peça 1, p. 134).

7. Em consequência, nova vistoria foi realizada pela Gidur/RB, em 29/7/2009, com a presença de engenheiro do município de Bujari/AC. A fiscalização constatou a deterioração da obra, causada por várias irregularidades em sua execução (peça 1, p. 136-140). Por meio dos ofícios 1.514/2009, de 6/8/2009 (peça 1, p. 142-144), e 1.679/2009, de 20/8/2009 (peça 1, p. 146-148), a Caixa notificou a prefeitura de Bujari/AC sobre a situação.

8. Em resposta, o município confirmou que a obra executada estava em desacordo com o projeto pactuado, informando não possuir recursos para conclusão da obra. Frisou, ainda, o fato de a Caixa ter liberado todo o recurso financeiro ao prefeito anterior [sem ter havido ateste da execução] e que as irregularidades haviam sido denunciadas pelo próprio município (peça 1, p. 152).

9. Nessa esteira, a Gidur/RB (Caixa) realizou a inscrição da irregularidade no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), em 27/11/2014 (peça 1, p. 244), sendo esse registro, posteriormente, suspenso por alteração do gestor municipal (peça 1, p. 246).

10. Do Relatório de Tomada de Contas Especial 206/2014 (peça 4, p. 248-254), datado de 15/12/2014, extrai-se ter sido o Sr. Michel Marques Abrahão (CPF 576.424.191-04), na condição de ex-prefeito do município de Bujari/AC, identificado como responsável pelo débito apurado no montante histórico de R$ 105.342,76. Na sequência, a Auditoria Interna da Caixa (Audir) emitiu o Parecer 11/2015, que concluiu pela conformidade deste processo (peça 1, p. 258).

11. Ato contínuo, a Controladoria-Geral da União (CGU) emitiu Relatório de Auditoria 1.870/2015 (peça 1, p. 262-264), em que anuiu com o Relatório de Tomada de Contas Especial 206/2014.

12. Tal posição foi acompanhada pelas demais instâncias do referido órgão de controle interno, posto o Certificado de Auditoria 1.870/2015 (peça 1, p. 265) e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 1.870/2015 (peça 1, p. 266) veicularem manifestações pela irregularidade das contas sem qualquer ressalva.

13. Passo seguinte, de acordo com o pronunciamento ministerial (peça 1, p. 272), o Ministro de Estado das Cidades atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como no parecer do dirigente do Órgão de Controle Interno, determinando o envio do processo a este Tribunal para fins de julgamento, nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

14. Em análise preliminar, esta Unidade Técnica identificou a necessidade de diligenciar a Caixa, para que informasse os eventuais responsáveis pelo desbloqueio dos recursos do contrato de repasse supra, fato que permitiu saques sem a execução da parcela correspondente da obra (peça 3). As informações foram prestadas e juntadas aos autos (peças 11, 13 e 14).

15. Nova análise foi elaborada pela Unidade Técnica em 19/1/2018 (peça 15), propondo a citação dos responsáveis pela aplicação dos recursos, em solidariedade com os servidores da Caixa, responsáveis pelo desbloqueio irregular dos valores, o que foi colocado em prática por meio de delegação de competência, com a expedição das seguintes comunicações:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67995195.

Tabela 2 - Citações enviadas aos responsáveis

Destinatário	Ofício	Data	Referência	Ciência	referência
Emerson Fernandes Rosa	0072/2018-TCU/SECEX-AC	14/03/2018	peça 25	23/03/2018	peça 40
Marcos Antônio Sampaio	0130/2018-TCU/SECEX-AC	18/04/2018	peça 54	26/04/2018	peça 72
Patrícia Faria Squinello Pinheiro	0074/2018-TCU/SECEX-AC	14/03/2018	peça 24	28/03/2018	peça 41
Michel Marques Abrahão	0075/2018-TCU/SECEX-AC	14/03/2018	peça 22	27/03/2018	peça 27

Fonte: elaboração própria

16. Com o objetivo de apresentar suas alegações de defesa, os responsáveis carrearam aos autos os documentos listados na Tabela 3, a seguir:

Tabela 3 – Alegações de Defesa

Responsável	Documento	Data	referência
Emerson Fernandes Rosa	Ofício 002/2018 EFR# 20	04/04/2018	peça 51
Emerson Fernandes Rosa	Ofício 004/2018 EFR# 20	22/05/2018	peça 81
Marcos Antônio Sampaio *			
Patrícia Faria Squinello Pinheiro	Petição	09/05/2018	peça 75
Michel Marques Abrahão	Petição	02/05/2018	peça 73

* responsável requereu e obteve cópia dos autos (peça 70)

Fonte: elaboração própria

17. A Unidade Técnica voltou a se manifestar nos autos por meio do Pronunciamento à peça 29, propondo diligências a diversos órgãos, diante da constatação do falecimento do Sr. Valdir Avancini e da identificação de pensionista (Gicelda de Oliveira), o que foi colocado em prática pelas comunicações relacionadas a seguir:

Tabela 4 – Diligências encaminhadas pelo Tribunal

Destinatário	Ofício	Data	Referência	Ciência	referência
3º Ofício do Registro Civil de Rio Branco	0096/2018-TCU/SECEX-AC	02/04/2018	peça 35	16/04/2018	peça 62
1º Ofício do Registro Civil de Rio Branco	0095/2018-TCU/SECEX-AC	02/04/2018	peça 36	16/04/2018	peça 64
2º Ofício do Registro Civil de Rio Branco	0094/2018-TCU/SECEX-AC	02/04/2018	peça 37	16/04/2018	peça 69
Tribunal de Justiça do Acre	0092/2018-TCU/SECEX-AC	03/04/2018	peça 32	16/04/2018	peça 65
1º Ofício Registro de Imóveis de Rio Branco	0097/2018-TCU/SECEX-AC	03/04/2018	peça 34	17/04/2018	peça 67
2º Ofício Registro de Imóveis de Rio Branco	0098/2018-TCU/SECEX-AC	03/04/2018	peça 33	16/04/2018	peça 68
Gicelda de Oliveira Matos Avancini *	0099/2018-TCU/SECEX-AC	03/04/2018	peça 38	16/04/2018	peça 63
Detran/AC	0100/2018-TCU/SECEX-AC	03/04/2018	peça 39	16/04/2018	peça 66

* responsável chamada aos autos na qualidade de herdeira do Sr. Valdir Avancini

Fonte: elaboração própria

18. Em atendimento às diligências promovidas pela Unidade Técnica, foram carreados aos autos os seguintes documentos:

Tabela 5 – Respostas às Diligências do Tribunal

Responsável	Documento	Data	referência
1º Ofício do Registro Civil de Rio Branco	Ofício/TABn0 14/2018	17/04/2018	peça 48
2º Ofício do Registro Civil de Rio Branco	OFÍCIO/2°TN-ESC-RB/AC N° 11/2018	17/04/2018	peça 46
3º Ofício do Registro Civil de Rio Branco	OFICIO/DEL/30 TN-RC-RB/AC N° 235/2018	19/04/2018	peça 53
Tribunal de Justiça do Acre	OF. PRESI N° 309	13/06/2018	peça 82
1º Ofício Registro de Imóveis de Rio Branco	Ofício n° 1.192/2018	24/04/2018	peça 74
2º Ofício Registro de Imóveis de Rio Branco	Ofício n° 615/2018	18/04/2018	peça 47

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67995195.

Gicelda de Oliveira Matos Avancini	Petição	16/05/2018	peça 80
Detran/AC	OFICIO N° 299/2018 – PROJURI	24/04/2018	peça 61

Fonte: elaboração própria

19. Esta instrução terá a finalidade de avaliar as informações e providências colacionadas até este momento processual, com o fito de verificar a suficiência e adequação dos documentos e esclarecimentos para formação do juízo de mérito sobre as contas analisadas.

EXAME TÉCNICO

20. Este exame tem como fundamento as Normas de Auditoria do TCU, a legislação e a jurisprudência aplicadas ao caso, os documentos constantes dos autos, o histórico já apresentado e as providências a cargo dos jurisdicionados e demais envolvidos com a matéria em apreço.

21. Relembrando, trata-se de TCE instaurada pela Caixa, em desfavor do Sr. Michel Marques Abrahão, na condição de prefeito municipal, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos pactuados no Contrato de Repasse 165.487-55/2004 (Siafi 516046), celebrado entre o Ministério das Cidades, representado pela Caixa, e a Prefeitura Municipal de Bujari/AC, que teve por objeto o apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários do município.

22. Para melhor entendimento das questões discutidas nos autos, em nome da economia processual e melhor organização da análise, serão apreciadas as alegações de defesa apresentadas por cada responsável, aproveitando-se aquilo que for comum para as demais análises.

Esclarecimentos prestados por Gicelda de Oliveira Matos Avancini (CPF: 162.323.482-49)

23. A responsável foi chamada em oitiva, por força do Ofício 0099/2018-TCU/SECEX-AC, de 3/4/2018 (peça 38), com confirmação de recebimento em 16/4/2018 (peça 63), e em razão do falecimento do Sr. Valdir Avancini (CPF 395.596.889-87), de quem se constatou que a Sra. Gicelda de Oliveira era herdeira/sucessora (peça 29).

24. Para atender ao chamamento do Tribunal, a Sra. Gicelda constituiu advogado nos autos (peça 55), elaborou e fez chegar ao Tribunal petição, datada de 16/5/2018 (peça 80), com os argumentos que entendeu cabíveis para sua defesa.

25. Após a identificação da responsável, a peça de defesa apresenta uma narrativa histórica sobre o encadeamento dos fatos que levaram à constituição da TCE, os principais desdobramentos ocorridos e as previsões de cláusulas contratuais aplicáveis (peça 80, p. 1-10).

26. Buscando apontar razões que levariam à não responsabilização do Sr. Valdir Avancini, o documento apresenta trechos retirados dos normativos da Caixa, para afirmar que o gestor teria agido em estrita observância às normas vigentes à época da liberação dos recursos (peça 80, p. 10-12).

27. Seguindo a argumentação, evidencia que a análise da irregularidade deve ser fundamentada na responsabilidade subjetiva, que, segundo alega, comprovaria a absolvição do Sr. Valdir Avancini (peça 80, p. 12-14).

28. Na sequência, apresenta argumentos para defender a prescrição da pretensão punitiva do TCU, diante do longo decurso de tempo entre a assinatura do convênio (2005) e a notificação válida nos autos por parte do Tribunal (peça 80, p. 14-15).

29. Ao final, requer o reconhecimento da prescrição e, caso não reconhecida, que seja absolvido o Sr. Valdir Avancini, sem consequência sobre o patrimônio deixado aos herdeiros (peça 80, p. 15).

Análise

30. Apenas para recordar, trata-se de análise da oitiva oportunizada pelo Tribunal à Sra. Gicelda de Oliveira, na qualidade de herdeira/sucessora do Sr. Valdir Avancini, responsável falecido que ocupava o cargo de gerente da agência da Caixa e que liberou parcelas antecipadas do Contrato de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67995195.

Repasse 165.487-55/2004 (Siafi 516046) sem autorização da área competente (SR/GIFUR/REDUR).

31. O primeiro argumento defendido no documento da oitiva faz referência aos normativos da Caixa, que, no entender da interessada, seria suficiente para afastar a responsabilidade de seu *de cujos*, apresentando trecho de normativo denominado SA 012 027, com o seguinte conteúdo:

> 3.4.1.2 Para contratos assinados anteriormente a 06/11/2008, observadas as condições específicas dispostas no subitem 3.4.2, é admitido por alguns gestores a antecipação de recursos nas operações a serem executadas **sob o regime de administração direta**, sendo que o desbloqueio dos recursos das parcelas antecipadas, exceto a última, **pode ser autorizado pela SR/GIDUR/REDUR**, mediante as condições a seguir: (Diretrizes dos Programas definidas pelos Gestores) (**grifo nosso**).

32. No caso concreto, há que se reconhecer que se tratava de administração direta, uma vez que o Relatório de Acompanhamento de Empreendimento – RAE (peça 1, p. 128) identifica como empresa executora a própria Prefeitura Municipal de Bujari.

33. Pela parte grifada da norma defendida na peça de resposta à oitiva, nota-se que o texto não socorre o defendente inicialmente imputado, já que a regra abria a possibilidade de antecipação de parcelas, mas, a autorização para tal desbloqueio continuava sendo da SR/GIFUR/REDUR e não do gerente da agência detentora da conta corrente específica do ajuste.

34. O segundo argumento é um pedido para que seja adotada a tese da responsabilidade subjetiva, que, no entender da interessada, levaria à absolvição do Sr. Valdir Avancini.

35. É de fácil atendimento o requerimento da interessada, uma vez que a responsabilidade subjetiva já é a tese defendida pelo Tribunal, conforme se extrai do enunciado do Acórdão 2781/2016-Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER, com seguinte teor:

> No âmbito dos processos do TCU, a responsabilidade dos administradores de recursos públicos, com base no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, é de natureza subjetiva, seguindo a regra geral da responsabilidade civil. Portanto, são exigidos, simultaneamente, três pressupostos para a responsabilização do gestor: i) ato ilícito na gestão dos recursos públicos; ii) conduta dolosa ou culposa; iii) nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente. Deve ser verificada, ainda, a ocorrência de eventual excludente de culpabilidade, tal como inexigibilidade de conduta diversa ou ausência de potencial conhecimento da ilicitude.

36. No caso concreto, é possível identificar com clareza os três pressupostos defendidos pela jurisprudência desta Corte, como se explica a seguir:

i) ato ilícito: liberação de recursos antecipadamente, fora das previsões normativas e sem a anuência das áreas técnicas competentes;

ii) conduta: desbloquear os recursos da conta específica do convênio, sem a autorização exigida na norma e sem a comprovação de que a obra executada atendia aos padrões contratados;

iii) nexo causal: o ato de desbloquear os recursos sem a completude dos documentos e manifestações exigidas pela norma permitiu o desembolso dos recursos quando o objeto contratado não atendia às especificações técnicas do projeto.

37. Portanto, a responsabilização do Sr. Valdir Avancini foi fundamentada exatamente na teoria da responsabilidade subjetiva, restando caracteriza a culpa do gestor, pelos atos por ele praticados.

38. Tratando especificamente da prescrição, vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contados da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva dos responsáveis.

39. Situação diferente se aplica no caso de imputação de débitos e da necessidade de ressarcir o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67995195.

erário por eventuais prejuízos causados, tendo o Tribunal entendimento firmado no sentido de que o débito é imprescritível, consoante enunciado do Acórdão 76/2017-Plenário, Relatora: Ana Arraes, assim dispondo: "O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva não implica o afastamento do débito, porquanto as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal e da Súmula TCU 282.".

40. Em manifestação mais recente, o Supremo Tribunal Federal – STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" (Tema 899). Não obstante as indagações acerca da abrangência da tese firmada, no sentido de que se circunscreveria apenas ao processo de execução (em outras palavras, inaplicável à pretensão de ressarcimento exercida nos autos do processo de TCE), verifica-se que o STF, mediante decisões prolatadas pelas duas turmas, tem decidido de forma reiterada que se aplica à pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do Tribunal de Contas da União o prazo prescricional de 5 (cinco) anos previsto na Lei 9.873/1999.

41. Seja por aplicação direta ou por analogia, a orientação sufragada é no sentido de que o prazo de cinco anos é compatível com a tese de que a ação e a execução prescrevem no mesmo prazo (Súmula 150 do STF), bem como com o fato de que a Lei 9.873/1999 - que regulamenta o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta - **regeria integralmente a prescrição no âmbito do TCU**. Quanto a este último aspecto, o Ministro Roberto Barroso, no voto exarado no julgamento do MS 32.201, embora tenha advertido que a atuação do TCU, em sua acepção clássica, não se qualifica como exercício do poder de polícia, ressaltou que a **Lei 9.873/1999** assumiria **vocação regulatória geral** da prescrição do exercício da competência sancionadora da Administração Pública, **sendo sua disciplina aplicável a qualquer ação punitiva da Administração Pública Federal**, exceto àquelas esferas em que exista regulamentação específica. Ademais, completa, dada a autonomia científica do Direito Administrativo, não haveria razão plausível para suprimir a omissão da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, quanto ao prazo prescricional, valendo-se das normas de direito civil, e não das de direito administrativo. Eis algumas ementas de decisões que evidenciam o entendimento predominante do STF:

> Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONDENAÇÃO A RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. MARCO INTERRUPTIVO. ART. 2°, II, DA LEI 9.873/1999. ATO INEQUÍVOCO DE APURAÇÃO DO FATO. DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DEMONSTRAÇÃO. INOCORRÊNCIA. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II – **Aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante, levando-se em consideração a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, não teria sido fulminada pelo decurso do tempo.** III - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do mandamus, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado. IV - Agravo regimental a que se nega provimento. MS 36067 ED-AgR. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 18/10/2019.

> Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTA ESPECIAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIDA EM DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM PEDIDO DE RESSARCIMENTO JÁ EM CURSO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O acórdão do TCU determinou a formação de processo administrativo para avaliarem, efetivamente, a eventual responsabilização do agravado para o ressarcimento do dano ao erário, **contrariando, assim, autoridade desta Corte no MS 35.512/DF, uma vez que houve a**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67995195.

> **concessão da segurança para declarar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação às infrações imputadas a ele, destacando-se que a União poderia perseguir os valores referentes ao ressarcimento dos danos na esfera judicial**. II – Agravo regimental a que se nega provimento. (Rcl 39497 AgR. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 10/10/2020).
>
> Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SERVIDOR DA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO ACRE. FISCALIZAÇÃO OMISSA E DEFICIENTE NA EXECUÇÃO DE DOIS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A SECRETARIA ESTADUAL E O MINISTÉRIO DA SAÚDE. APLICAÇÃO DE MULTA. ARTS. 28, II, E 58, II, DA LEI 8.443/1992. ART. 268, II, DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI 9.873/1999. PRECEDENTES DESTE STF. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA E RATIFICADA NO EXAME DE MÉRITO. SEGURANÇA CONCEDIDA PARA AFASTAR A MULTA APLICADA. **1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019).** 2. In casu, na linha do parecer apresentado pelo Ministério Público Federal e da decisão liminar de minha lavra, é inequívoca a superação do prazo prescricional quinquenal. Os ilícitos apontados pela Corte de Contas ocorreram em julho de 2006, tendo o processo de auditoria sido instaurado em 9/10/2006. A ordem de citação do responsável para a audiência, por sua vez, ocorreu em 25/6/2007. Entretanto, a decisão condenatória recorrível foi exarada somente em 31/5/2016, data da prolação do Acórdão 3.513/2016-TCU-1ª Câmara. 3. Ex positis, CONCEDO A SEGURANÇA unicamente para afastar a sanção de multa aplicada ao impetrante, nos autos da Tomada de Contas 023.288/2006-0, máxime da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União. MS 35940. (Órgão julgador: Primeira Turma. Relator(a): Min. LUIZ FUX. Julgamento: 16/06/2020).

42. Essa orientação também foi seguida nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.127-MC/DF e MS 35.940-MC/DF, Rel. Min. Luiz Fux; MS 35.294, MS 35.539/DF e MS 35.971-TP/DF, Rel. Min. Marco Aurélio; MS 34.256 MC/DF, MS 36.054-MC e MS 36.067-MC/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.

43. Portanto, observa-se que o Supremo Tribunal Federal tem se pronunciado no sentido de reconhecer não só a aplicação da prescrição quinquenal com fulcro na interpretação da Lei 9.873/1999, mas também a incidência dos **marcos interruptivos** do prazo prescricional consignados na referida lei, **tantas vezes quanto presentes os suportes fáticos** (MS 32201, Relator: Min. Roberto Barroso).

44. Essa orientação também foi seguida nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.054, MS 34.256-MC, MS 35.512 e MS 36.067-MC, todos de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski; MS 35.294, MS 35.539 e MS 35.971-TP, todos de relatoria do Min. Marco Aurélio; MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, e MS 36.127-MC e MS 35.940-MC, Min. Luiz Fux.

45. Em relação **ao termo inicial da contagem** do prazo prescricional, o "caput" do art. 1º da Lei 9.873/1999 oferece solução que não destoa do modelo adotado pelo TCU no incidente de uniformização de jurisprudência, em que se examinou a prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016–Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), com a adição da particularidade de explicitar o caso de infrações permanentes ou continuadas:

a) Regra geral: "data da prática do ato" **(o que equivale a "ocorrência da irregularidade sancionada");**

b) Regra especial: "no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67995195.

46. Por seu turno, a Lei 9.873/1999, em seu art. 2º, estabelece as causas interruptivas da prescrição punitiva, consoante abaixo transcrito, já na redação conferida pela Lei 11.941/2009:

> Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:
>
> I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;
>
> II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;
>
> III - pela decisão condenatória recorrível;
>
> IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

47. Por sua vez, o quadro a seguir indica alguns eventos processuais, ocorridos no curso de uma TCE (fase interna e externa) – instaurada em razão de irregularidades na aplicação de recursos da **União transferidos a entes subnacionais** – que poderiam ser enquadrados **nas causas de interrupção da prescrição acima apontadas**, **sem prejuízo, é claro**, de outras ocorrências fáticas elegíveis como marco interruptivo, a depender da forma de proceder de cada entidade ou órgão tomador de contas.

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;	(i) **notificação** no âmbito do procedimento administrativo de ressarcimento previamente à instauração da TCE; (ii) **notificação** efetuada pelo órgão tomador de contas acerca da instauração da TCE; (iii) **citação** efetuada pelo TCU. **Data da ciência da notificação ou citação pelos responsáveis ou de publicação do edital no DOU.*
II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; * *procedimento que evidencie a apuração dos fatos irregulares, com o objetivo quantificar o dano e identificar possíveis responsáveis.*	(i) relatório de sindicância ou PAD; (ii) relatório de apuração de irregularidades referente ao processo administrativo prévio à instauração da TCE; (iii) relatórios de fiscalização, pareceres, despachos, informações e memorandos relacionados à apuração dos fatos irregulares; (iv) relatório do tomador de contas; (v) relatório do controle interno; (vi) termo de instauração ou designação de instauração da TCE; (vii) autuação da TCE no TCU; entre outras causas. **Há quem inclua nesse grupo diligências que comprovam providências do responsável sobre as irregularidades investigadas.*
III - pela decisão condenatória recorrível.	(i) Verifica-se apenas no âmbito do TCU com a **data da prolação** do acórdão condenatório recorrível.
IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.	(i) pedido de parcelamento; (ii) pagamento parcial do débito; (iii) qualquer manifestação do responsável que demonstre claramente a sua intenção de recolher o débito.

48. Bem se vê, portanto, que haveria uma multiplicidade de causas de interrupção da prescrição, conforme se depreende do art. 2º da Lei 9.873/1999. Tal exegese encontra respaldo em precedentes do STF, a exemplo do que se decidiu no julgamento do MS 36067 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski), com destaque para trecho do voto em que o Relator reconhece cinco causas de interrupção da prescrição, *in verbis*:

> (...) Assim, faz-se necessário levar em consideração que, apesar de os fatos objeto da apuração conduzida pela Corte de **Contas remontarem aos anos de 1999 e 2000**, período no qual o impetrante era Secretário de Saúde municipal, o Tribunal de Contas da União deu prosseguimento à tomada de contas especial por ter constatado a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, a saber: a)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67995195.

> **relatório de auditoria** em conjunto realizada pelo Denasus e pela Secretaria Federal de Controle, lavrado em 06/07/2001, **sendo este, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); b) **instauração de Tomada de Contas Especial pelo FNS, ocorrida em 05/10/2005, sendo este também**, **certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); c) **a autuação da presente Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União, ocorrida em 12/08/2008**, **sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); d) o **ato que ordenou a citação do responsável**, ora impetrante, ocorrida em 12/07/2010 (art. 2º, I, da Lei n. 9.873/1999); e e) o exercício do poder punitivo ocorrido em 20/06/2012, **data da prolação do Acórdão 1563/2012-Plenário** (art. 2º, III, da Lei n. 9.873/1999).

49. Com base na tese defendida no STF, podemos elencar os principais desdobramentos relativos à apuração dos fatos que podem evidenciar que não houve a prescrição da pretensão punitiva, consoante detalhamento nos subtópicos seguintes:

a) 29/7/2009, a Caixa fiscaliza o objeto e constata a deterioração da obra, causada por várias irregularidades em sua execução (peça 1, p. 136-140);

b) 20/8/2009, por meio dos ofícios 1.514/2009 (peça 1, p. 142-144) e 1.679/2009 (peça 1, p. 146-148), a Caixa notificou a prefeitura de Bujari/AC sobre a situação;

c) 23/4/2013 (peça 1, p. 252) a Caixa notificou o Sr. Michel Marques Abrahão;

d) 26/11/2014, a Caixa autuou a TCE (peça 1, p. 1);

e) 15/12/2014, foi lançado o relatório do tomador (peça 1, p. 248-254);

f) 13/11/2015, foi autuado este processo no TCU, com citações ocorridas em 2018 (peça 18);

50. Logo, pela sequência de atos relatados e passíveis de interromper a prescrição, verifica-se que não houve o transcurso superior a 5 anos entre cada ato elencado, de modo que a prescrição de 5 anos não se consumou.

51. No entanto, cabe registrar que, consoante constou da Instrução que propôs a citação dos responsáveis (peça 15), as quinze ordens bancárias são de agosto e dezembro de 2006, enquanto os gastos ocorreram até o ano de 2009.

52. Não consta do processo que o Sr. Valdir Avancini tenha sido notificado até este momento processual, o que configura o transcurso de mais de dez anos entre o fato gerador (2006/2009) e a citação válida ao responsável (ainda não operada).

53. Tal situação está prevista no art. 6º da IN-TCU 71/2012 como causa de arquivamento da TCE sem julgamento do mérito, diante do risco de prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, consoante expresso no enunciado do Acórdão 10385/2011-Primeira Câmara, Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO, assim prevendo: "Impõe-se o arquivamento do processo de tomada de contas especial, conforme o art. 5º, §§ 4º e 5º, c/c o art. 10 da Instrução Normativa TCU 56/2007, devido ao transcurso de mais de 10 (dez) anos desde o fato gerador até as citações.".

54. Entendimento similar vem sendo aplicado quando ocorre a citação dos herdeiros e sucessores, podendo se chegar à anulação de acórdãos condenatórios dirigidos aos sucessores, em razão do comprometimento da ampla defesa e contraditório, consoante enunciado do Acórdão 176/2021-Plenário, Relator: AROLDO CEDRAZ, com o seguinte teor:

> O decurso de mais de dez anos entre a prática do ato pelo responsável falecido e a citação de seus herdeiros, sem que tenham dado causa à demora processual, acarreta a nulidade de decisão condenatória dos sucessores a ressarcimento de débito, em razão do comprometimento da ampla defesa e do contraditório.

55. São na mesma linha os seguintes Acórdãos: 4988/2017-Primeira Câmara, Relator: VITAL DO RÊGO; 1492/2018-Primeira Câmara, Relator: BENJAMIN ZYMLER entre outros.

56. Portanto, cabe acatar os argumentos apresentados pela Sra. Gicelda de Oliveira Matos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67995195.

Avancini, para reconhecer a prescrição da pretensão punitiva da Administração quanto à possível aplicação de penalidades e afastar a responsabilização do espólio do Sr. Valdir Avancini quanto ao débito, por decurso de mais de dez anos entre o fato gerador e a citação válida de seus herdeiros, na forma do art. 6º da IN-TCU 71/2012.

Alegações de defesa de Emerson Fernandes Rosa (CPF: 495.276.812-00)

57. O responsável foi citado por força do Ofício 0072/2018-TCU/SECEX-AC, de 14/3/2018 (peça 25), com confirmação de recebimento em 23/3/2018 (peça 40), na qualidade de gerente da Caixa que desbloqueou indevidamente recursos do Contrato de Repasse 165.487-55/2004 (Siafi 516046), sem autorização das áreas técnicas da instituição.

58. Para atender à citação do Tribunal, o responsável inseriu nos autos dois documentos com alegações de defesa, a saber: Ofício 002/2018 EFR#20, datado de 4/4/2018 (peça 51), e o Ofício 004/2018 EFR#20, de 22/5/2018 (peça 81), analisados nos parágrafos adiante.

59. O documento inicia anunciando que se trata de defesa prévia e que novos documentos serão juntados em complemento futuro, prosseguindo com argumentação histórica da atuação do agente na instituição e de sua formação pessoal, profissional e familiar (peça 51, p. 1-2).

60. Adentrando-se ao cerne da questão aqui tratada, busca evidenciar que houve obscuridade nos fatos trazidos pela Caixa, que a informação foi superficial por parte da instituição e que os documentos apresentados não demonstram que o gerente teria desbloqueado os valores, mas que as transações representavam apenas resgates de aplicações em fundos de investimento, já que a conta tinha natureza de livre movimentação pela Prefeitura de Bujari/AC (peça 51, p. 3-4).

61. Informa o defendente que não era o responsável pela conta questionada e que os valores deveriam estar bloqueados na origem (e não estavam), afirmando, ainda, que seu ato de resgatar os valores de aplicações financeiras ocorreu para regularizar as contas da prefeitura, diante da compensação de cheques, em atividade rotineira, não havendo qualquer tipo de relacionamento entre o responsável e os gestores municipais (peça 51, p. 5-6).

62. Para corroborar com seus argumentos, apresenta cópias de extratos da conta vinculada ao contrato e busca demonstrar uma diversidade de lançamentos que entende não serem compatíveis com uma conta vinculada a contratos de repasse, mas de livre movimentação (peça 51, p. 6-7).

63. Reforçando o argumento pela inadequação da conta onde os recursos foram movimentados, chama a atenção para o nome fantasia e as restrições de sistema que deveriam "marcar" a conta como conta específica de recursos do Orçamento Geral da União – OGU e volta a repisar que os valores não foram por ele desbloqueados, mas que já se apresentaram desta forma na origem (peça 51, p. 8).

64. Levantando dúvidas sobre os procedimentos operacionais da Caixa, assevera que existem várias questões não esclarecidas sobre o fato e requer sua exclusão do polo passivo desta TCE, argumentando que, se cometeu alguma falha, foi ato involuntário, agindo de boa-fé (peça 51, p. 9-10).

65. Nos argumentos complementares (peça 81) o gestor busca demonstrar o pouco tempo de atuação na agência, quando do pagamento dos cheques a ele atribuídos, e traz informações sobre outros dezesseis cheques pagos na mesma conta antes de sua atuação.

66. Acrescenta, no mesmo documento, que a responsabilidade pela movimentação de recursos para o segmento "PJ Pública" era do gerente geral da agência, apresentando demonstrativo funcional que evidencia sua designação como "Gerente de Relacionamento" da agência Aquiri/AC, no período dos pagamentos apontados como irregulares.

67. Já concluindo seus argumentos, suscita a prescrição da pretensão punitiva e evidencia que a defesa apresentada pelo prefeito da época (peça 73) afirma que os recursos foram aplicados apenas na execução do objeto contratual, não se podendo falar em responsabilidade do defendente (peça 81, p. 2).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67995195.

Análise

68. A título de recordação, trata-se de análise das alegações de defesa do Sr. Emerson Fernandes Rosa, citado na qualidade de gerente da Caixa, em razão de desbloqueio de recursos em conta específica do Contrato de Repasse 165.487-55/2004 (Siafi 516046), sem autorização das áreas técnicas da instituição e sem comprovação de execução do objeto contratado.

69. Preliminarmente, vale aproveitar a análise realizada no parágrafo 38 e seguintes para afastar a prescrição da pretensão punitiva, uma vez que os débitos imputados ao responsável são de 19/12/2008 (peça 25) e a citação válida ocorreu em 23/3/2018 (peça 40).

70. A primeira informação defendida pelo responsável é no sentido de que os documentos encaminhados pela Caixa não comprovam que o gerente tenha efetuado desbloqueio dos recursos e cabe razão ao defendente. A informação anexa ao Ofício 188/2016/SR Acre/AC (peça 14) não traz detalhamento sobre desbloqueio, mas apenas de resgate de recursos aplicados em fundos de investimento vinculado à conta corrente.

71. Segundo o Anexo IV da norma intitulada "SA 012 027" (peça 13, p. 52), os procedimentos para desbloqueio de valores eram específicos e necessitaria de acessos diferenciados para realizar o desbloqueio, não se confundindo com a aplicação e resgate de valores em fundos de investimentos, que são tarefas rotineiras em agências bancárias.

72. Também há razão ao defendente quando afirma que não era o responsável pela conta, que os procedimentos que realizou eram rotineiros e que os valores deveriam estar bloqueados na origem do crédito pelo OGU na conta específica do contrato.

73. O item 1.3.1 do Ofício 164/2016/SR Acre/AC (peça 11, p. 1) traz a afirmação que pode corroborar com os argumentos ofercidos pela defesa, nos seguintes termos: "1.3.1 Na agência em que houve as movimentações dos recursos em questão, o segmento PJ Pública ficava sob a responsabilidade do Gerente Geral, com o apoio operacional de empregados por ele designados.".

74. Pelo texto acima, evidencia-se que a responsabilidade pelas movimentações foi do gerente geral da agência, o qual, por óbvio, poderia contar com apoio operacional de sua equipe. Ocorre que o defendente não era o gerente geral da agência, consoante extrato de sua matrícula funcional à peça 81, p. 1, em que se identifica sua função como Gerente de Relacionamento, entre 10/11/2008 e 9/5/2010.

75. Também vale confirmar que os valores deveriam estar bloqueados desde a origem e, para isso, vale trazer à baila o texto das normas da Caixa sobre o assunto. Voltando à norma intitulada "SA 012 027" (peça 13, p. 12), podemos extrair o entendimento expresso em seu item 3.3 e subitens, no sentido de que os valores deveriam receber chancela de bloqueio no momento do crédito na conta específica da avença, vale leitura:

> 3.3 LIBERAÇÃO DOS RECURSOS
>
> 3.3.1 A autorização de pagamento / descentralização de recursos financeiros na respectiva UG CAIXA pelo Gestor ocorre conforme sua disponibilidade financeira (Diretrizes dos Programas definidas pelos Gestores).
>
> 3.3.2 Para os contratos ou Termos de Compromisso sob a gestão do MCIDADES, a autorização de pagamento / descentralização de recursos financeiros na respectiva UG CAIXA, ao longo da execução do objeto, dar-se-á em conformidade com a execução tisica e orçamentária da operação ou conforme a disponibilidade financeira do Gestor (Portarias MCIDADES 137/2008 e 411/2008, Lei 11.578/2007)
>
> 3.3.3 A liberação dos recursos autorizada pelo Gestor do Programa se dá no momento da emissão da OB, via SIAFI, pela GENEF, desde que não se verifiquem os impedimentos no subitem 3.3.12.
>
> 3.3.4 A emissão da OB acarreta débito na Conta única do Tesouro Nacional, pelo Banco do Brasil S/A, por meio do Sistema de Compensação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67995195.

> 3.3.5 O crédito é feito diretamente na conta corrente vinculada ao CT ou Termo de Compromisso, **sob bloqueio**, respeitando as normas de solicitação de recursos e a disponibilidade financeira do Gestor do Programa. (Diretrizes dos Programas definidas pelos Gestores) (**grifo nosso**).
>
> 3.3.6 Os recursos liberados pelo Gestor do Programa são creditados na conta corrente vinculada ao CT ou Termo de Compromisso no 2° dia útil após a emissão da OB.
>
> 3.3.6.1 Essas OB emitidas são relacionadas, pela GECOE, no arquivo "Créditos Emitidos ddmmaaaa.zip", o qual está disponível na página da SUREP na intranet CAIXA, por meio do endereço eletrônico http://www.surep.mz.caixa, item "Informações" do menu lateral, "download"/"Gidur", para consulta diária pela SR/GIDUR/REDUR.
>
> 3.3.7 A GIDUR/REDUR, em conformidade com o cronograma tisico-financeiro da operação, deve informar, de imediato, ao PV, por meio da SR, a modalidade em que devem ser aplicados os recursos liberados na conta corrente vinculada ao CT ou Termo de Compromisso, conforme subitem 3.6.4.3. (Portaria Interministerial 127/2008)

76. Pelo texto exposto, depreende-se que o bloqueio dos recursos não era tarefa atribuída à agência (PV), mas providência atribuída às áreas técnicas especializadas da instituição que deveriam realizar o crédito na conta específica do contrato, já com a providência de bloqueio dos valores, o que impediria as movimentações em conta, da forma como se viu no caso concreto.

77. Embora a norma não apresente nenhuma característica específica ou marcação de sistema para a conta corrente que movimentava os recursos, o entendimento é no sentido de que a conta não deveria aceitar qualquer tipo de movimentação estranha ao objeto contratual, especialmente o fornecimento de talão de cheques, uma vez que o item 3.6.4.1 da norma SA 012 027 (peça 13, p. 24) determina que os pagamentos seriam realizados exclusivamente por meio de crédito direto na conta dos fornecedores e prestadores de serviços.

78. Especificamente para conta de poupança vinculada, onde os recursos deveriam ser aplicados enquanto não destinados ao objeto contratual, o item 3.6.4.3.2.2, da mesma página da norma citada no parágrafo precedente, informa sobre uma classificação específica, denominada "MARCA OGU", que indica uma marcação de sistema para evitar a movimentação indevida dos recursos.

79. Por todo o exposto, o entendimento é no sentido de que houve falha operacional nas instâncias técnicas especializadas da Caixa, no momento da liberação da segunda ordem bancária (2006OB906093; 21/12/2006; R$ 136.155,00; peça 1, p. 226) vinculada ao Contrato de Repasse 165.487-55/2004 (Siafi 516046), deixando de efetuar o bloqueio dos valores repassados, não realizando a marcação da conta corrente específica no sistema e permitindo a livre movimentação dos recursos em conta corrente, inclusive com fornecimento de talões de cheques.

80. Embora se possa admitir a possibilidade de identificar os reais responsáveis pela falta de bloqueio dos valores nas áreas especializadas da Caixa, tal providência não traria qualquer ganho ao processo a esta altura, uma vez que a ordem bancária data de 21/12/2006 e o longo decurso de prazo impediria a aplicação de penalidades pelo Tribunal, devido à prescrição da pretensão punitiva e o risco de prejuízo ao contraditório e ampla defesa.

81. Nesse sentido, cabe acatar as alegações de defesa do Sr. Emerson Fernandes Rosa, para excluir seu nome do rol de responsáveis desta TCE e, tendo em vista que a imputação e os fundamentos aplicados aos demais funcionários da Caixa são os mesmos, cabe aproveitar a análise para afastar a responsabilidade de Marcos Antônio Sampaio (CPF: 032.291.268-74) e Patrícia Faria Squinello Pinheiro (CPF: 678.850.802-00).

Alegações de defesa de Michel Marques Abrahão (CPF: 576.424.191-04)

82. O responsável foi citado por força do Ofício 0075/2018-TCU/SECEX-AC, de 14/3/2018 (peça 25), com confirmação de recebimento em 27/3/2018 (peça 27), na qualidade de prefeito municipal na gestão 2005-2008, pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos vinculados ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67995195.

Contrato de Repasse 165.487-55/2004 (Siafi 516046), pela inexecução parcial do objeto e execução em desacordo com as especificações de projeto e as normas aplicáveis.

83. Para atender à citação do Tribunal, o responsável constituiu procurador nos autos (peça 43), elaborou e fez chegar ao Tribunal a petição datada de 2/5/2018 (peça 73), com suas alegações de defesa, detalhadas e analisadas nos parágrafos seguintes.

84. O documento inicia com a qualificação do defendente a apresenta um breve histórico dos eventos que levaram à constituição desta TCE (peça 73, p. 1-2).

85. De forma preliminar, o documento suscita a prescrição da TCE, alegando que o contrato foi assinado em 2004, transcorridos mais treze anos até a data da elaboração das alegações de defesa e mais de dez anos desde o final do mandato do gestor (peça 73, p. 2-5).

86. Sobre o mérito, defende que houve decisão da Caixa e do prefeito sucessor por não dar continuidade à obra e que os valores até então investidos eram superiores aos valores liberados pela Caixa até o final de seu mandato, o que, segundo alega, pode ser comprovado por meio de fotografias anexas (peça 73, p. 5-7).

87. Afirma que as fotografias anexas teriam o condão de demonstrar a evolução das obras e as melhorias implementadas, que, conforme defende, são superiores aos valores sacados na conta específica do contrato em tela, não se podendo afirmar que houve a execução de apenas 5,96% do contrato discutido nesta TCE (peça 73, p. 48).

88. Apenas com base nas fotografias, requer que sejam acatadas as alegações de defesa, para afastar sua responsabilidade, afirmando não haver evidências de danos ao erário no caso concreto e, adicionalmente, solicita que o Tribunal faça perícia no local e realize oitiva de testemunhas que confirmariam sua versão dos fatos (peça 73, p. 57).

Análise

89. Para recordar, trata-se de análise das alegações de defesa do Sr. Michel Marques Abrahão, citado na qualidade de prefeito municipal de Bajuri/AC, na gestão 2005-2008, pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos vinculados ao Contrato de Repasse 165.487-55/2004 (Siafi 516046), pela inexecução parcial do objeto e execução em desacordo com as especificações de projeto e as normas aplicáveis.

90. Inicialmente, vale aproveitar a análise realizada a partir do parágrafo 38 e seguintes para acatar parcialmente as alegações defesa sobre a prescrição da pretensão punitiva, especificamente quanto à possibilidade da multa prevista no art. 57 da Lei 8443/1992, e já se explica.

91. O Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário determinou que o prazo é de dez anos para a prescrição da pretensão punitiva no âmbito do Tribunal, estabelecendo, em linhas gerais, como termo inicial de contagem do prazo a ocorrência do ato irregular, e a interrupção ocorre pelo ato que determinar a citação.

92. No caso concreto, os débitos imputados ao responsável estão listados no ofício de citação (peça 22) e apontam valores executados entre 28/9/2006 e 2/2/2009, sendo que o ato que determinou a citação é o Pronunciamento da Unidade, datado de 14/3/2018 (peça 17).

93. Pelo exposto, vale reconhecer a prescrição da pretensão punitiva relativamente aos débitos anteriores a 14/3/2008 (dez anos anteriores ao ato que determinou a citação), mantendo-se a possibilidade de aplicação de multa para as datas subsequentes.

94. Quanto ao débito, mesmo com base no entendimento adotado pelo STF e já detalhado a partir do parágrafo 38, não resta configurada a prescrição do débito e, além disso, a jurisprudência do TCU mantém seu entendimento pela imprescritibilidade do débito, razão pela qual cabe a imputação nos exatos termos do ofício citatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67995195.

95. Quanto à afirmação de que houve decisão da Caixa e do prefeito sucessor por não dar continuidade à obra, vale registrar que tal decisão foi motivada pela comprovação de diversas irregularidades na parcela da obra executada até então e no não cumprimento, pelo defendente, do objeto do contrato, consoante trecho do documento intitulado PA GIDUR/RB 744/09 #10, datado de 3/8/2009 (peça 1, p. 136-140), com trecho revisitado abaixo:

> Em 29/07/2009, de acordo com solicitação da Prefeitura Municipal do Bujari, foi realizada uma visita técnica na presença do engenheiro fiscal de obras daquela localidade, Engº Luiz Caetano ao contrato de repasse em questão.
>
> Puderam ser constatados problemas de execução nas obras, principalmente no que se refere ao cumprimento do objeto e sua funcionalidade, bem como na qualidade dos serviços previstos por administração direta.
>
> A obra encontra-se paralisada desde o final de 2008, na ocasião da gestão anterior da Prefeitura Municipal de Bujari, e sua vigência encerra-se em 30/09/2009.
>
> A drenagem de águas pluviais prevista para ser executada em concreto armado, conforme relatório fotográfico em anexo, foi construída em alvenaria de tijolos maciços (10 cm e 20 cm). O talude de terra executado às margens do canal provocou o desmoronamento das paredes laterais de um trecho, tendo em vista que tijolos não suportaram o peso do aterro.
>
> Estavam previstos também a execução de passeio em tijolos maciços, porém, conforme observado, os serviços foram substituídos por piso cimentado, executado sem o lastro de contra-piso necessário para a garantia da qualidade, dando o suporte para o passeio. O mesmo atualmente se apresenta fissuras em toda sua extensão, principalmente pelo fato do deslocamento do maciço de terra em direção ao canal, tornando mais instável seu suporte.

96. Além disso, vale registrar que a totalidade dos recursos previstos para a avença era na soma de R$ 149.705,28 e o gestor já teria sacado a quantia de R$ 105.342,76, consoante detalhado na instrução de 19/1/2018 (peça 15), ou seja, o Sr. Michel Marques consumiu 70,4% dos recursos e realizou uma obra em completa desconformidade com o plano de trabalho e o projeto contratado, sem o acompanhamento obrigatório da Caixa, executando serviços que apresentaram problemas técnicos impeditivos de seu aproveitamento.

97. Por óbvio que gestão subsequente não teria qualquer possibilidade de dar continuidade à obra, dispondo de menos de 30% dos recursos inicialmente previstos e diante da necessidade de desfazer os serviços inadequados, herdados da gestão do Sr. Michel, para, somente depois, construir aquilo que havia sido previsto originalmente.

98. Na sequência, há a afirmação do gestor no sentido de que as fotografias seriam eficazes para demonstrar a realização das obras e as melhorias promovidas nos locais de intervenção abrangidos pelos recursos do convênio, o que, na visão do defendente, afastaria a irregularidade.

99. A jurisprudência do Tribunal afirma que as fotografias possuem força probatória limitada, mormente quando desacompanhadas de documentação que lhe garanta respaldo, consoante entendimento expresso no enunciado do Acórdão 2436/2015-Plenário, Relatora: ANA ARRAES, vejamos: "Fotografias desacompanhadas de provas mais robustas são insuficientes para comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, pois, embora possam, eventualmente, comprovar a realização do objeto, não demonstram a origem dos recursos aplicados."

100. Militam na mesma seara os seguintes Acórdãos: 1824/2015-Primeira Câmara, Relator: BENJAMIN ZYMLER; 9953/2016-Segunda Câmara, Relator: ANDRÉ DE CARVALHO; 1324/2014-Primeira Câmara, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES; 2986/2016-Primeira Câmara, Relator: BRUNO DANTAS, entre outras decisões.

101. Também não há fundamento para a solicitação do responsável, no sentido de requer a realização de perícias ou a oitiva de testemunhas pelo Tribunal, que, a seu ver, comprovariam as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67995195.

alegações que busca demonstrar nesta fase processual.

102. Segundo entendimento já consolidado nesta Corte, não cabe ao Tribunal a realização de perícias, inspeções ou qualquer outra medida de fiscalização no sentido de atender a requisição de responsável, já que pesa contra o gestor o dever de demonstrar, com a documentação probatória necessária e suficiente, que bem aplicou os recursos a ele confiados, como se depreende do enunciado do Acórdão 80/2020-Plenário, Relatora: ANA ARRAES, assim dispondo:

> O processo de controle externo, disciplinado pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do TCU, não prevê ao Tribunal competência para determinar a realização de perícia para a obtenção de provas. É da iniciativa do responsável trazer aos autos as provas de sua defesa, inclusive laudos periciais, prescindindo de autorização do Tribunal para tanto.

103. São do mesmo entendimento os seguintes Acórdãos: 3535/2015-Segunda Câmara, Relator: AUGUSTO NARDES; 4843/2017-Primeira Câmara, Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO; 473/2015-Plenário, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES; 392/2015-Primeira Câmara, Relator: AUGUSTO SHERMAN, 2262/2015-Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER e outros.

104. Por todo o exposto, cabe acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Michel Marques Abrahão, para reconhecer a prescrição da pretensão punitiva quanto à possibilidade de aplicação de multa proporcional, especificamente para débitos com data anterior a 14/3/2008, mantendo-se o valor do débito nos exatos termos da citação.

CONCLUSÃO

105. Para relembrar, trata-se de análise de alegações de defesa no bojo da TCE instaurada pela Caixa, em desfavor do Sr. Michel Marques Abrahão, na condição de prefeito municipal, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos pactuados no Contrato de Repasse 165.487-55/2004 (Siafi 516046), celebrado entre o Ministério das Cidades, representado pela Caixa, e a Prefeitura Municipal de Bujari/AC, que teve por objeto o apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários do município.

106. Na análise quanto à Sr. Gicelda de Oliveira Matos Avancini, verificou-se que a defendente foi chamada em oitiva, na qualidade de herdeira/sucessora do Sr. Valdir Avancini (falecido), e concluiu-se pela não citação do espólio do responsável, diante do risco de comprometimento ao contraditório e ampla defesa, uma vez que as irregularidades datam de 2006-2009 e ainda não houve citação válida ao responsável ou ao espólio até esta data (parágrafo 23).

107. Quanto ao Sr. Emerson Fernandes Rosa, citado na condição de gerente da Caixa, por suposto desbloqueio irregular de recursos do Contrato de Repasse 165.487-55/2004 (Siafi 516046), sem autorização das áreas técnicas da instituição, evidenciou-se que não há elementos nos autos para comprovar que o agente tenha efetuado comandos para o desbloqueio de valores, mas, sim, que os valores não teriam sido bloqueados em sua origem, por instâncias especializadas da instituição financeira, deixando a conta com perfil de livre movimentação dos recursos. Pelos mesmos fundamentos, cabe acolher as alegações de defesa dos Srs. Marcos Antônio Sampaio e Patrícia Faria Squinello Pinheiro, também empregados da Caixa (parágrafo 15).

108. No que tange ao Sr. Michel Marques Abrahão, citado na condição de prefeito municipal, diante da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, fundamentada em utilização dos recursos sem aprovação das áreas técnicas da Caixa e confirmada por visita técnica da instituição financiadora que detectou irregularidades nas obras executadas, que tornam inservíveis os serviços executados, o gestor não logrou êxito em carrear aos autos elementos novos com o condão de demonstrar a regularidade das obras ou que afastassem sua responsabilidade, devendo suas contas serem julgadas irregulares (parágrafo 80).

109. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do Sr. Michel Marques Abrahão (CPF 576.424.191-04), sugere-se que suas contas sejam julgadas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67995195.

irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, para os valores não alcançados pela prescrição da pretensão punitiva.

110. Por fim, as condutas individualizadas e os fundamentos para determinar a responsabilidades dos agentes arrolados, após os devidos ajustes resultantes das análises mencionadas, constam da Matriz de Responsabilização, disponível no Anexo I, desta.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

111. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, acolher as alegações de defesa de Valdir Avancini (CPF 395.596.889-87); Marcos Antônio Sampaio (CPF 032.291.268-74); Emerson Fernandes Rosa (CPF 495.276.812-00) e Patrícia Faria Squinello Pinheiro (CPF 678.850.802-00), excluindo o nome dos agentes do rol de responsáveis desta TCE;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do Sr. Michel Marques Abrahão (CPF 576.424.191-04), condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU;

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL R$	TIPO (D/C
28/9/2006	334,80	D
28/9/2006	334,80	D
28/9/2006	838,80	D
28/9/2006	838,80	D
28/9/2006	838,80	D
2/10/2006	334,80	D
23/10/2006	922,80	D
24/10/2006	815,00	D
30/10/2006	10,91	D
12/12/2006	1.258,80	D
18/12/2006	30,58	D
26/12/2006	1.247,12	D
27/12/2006	1.006,80	D
29/12/2006	34,76	D
10/1/2007	79,08	D
5/8/2008	30,50	D
4/11/2008	37,00	D
4/11/2008	25,20	D
2/2/2009	811,41	D
5/8/2008	18.800,00	D
15/8/2008	2.858,72	D

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67995195.

9/10/2008	65,67	D
4/11/2008	4.200,00	D
19/12/2008	15.844,10	D
2/1/2009	31.306,78	D
2/1/2009	7.904,28	D
2/2/2009	15.000,00	D

Atualizado até 14/5/2021 (sem juros): R$ 211.008,40.

c) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

d) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

e) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Procuradoria da República no estado do Acre, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

f) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Desenvolvimento Regional e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

SecexTCE,
em 15 de maio de 2021.

(Assinado eletronicamente)
VALMIR CARNEIRO DE SOUZA
AUFC – Matrícula TCU 9476-5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67995195.

Anexo I
Matriz de Responsabilização

Irregularidade: Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Contrato de Repasse 165.487-55/2004 (Siafi 516046), celebrado com o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal (Caixa), tendo por objeto o apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários, face à não execução total ou parcial do objeto, conforme PA Gidur/RB 744/09 (peça 1, p. 136-140), combinado com o Relatório de Tomada de Contas Especial 206/2014 (peça 1, p. 248-254), em afronta ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, c/c os arts. 66 e 145 do Decreto 93.872/1986 e os arts. 22 e 28 da Instrução Normativa 1/STN, de 15/1/1997; ainda, impugnação parcial das despesas realizadas face à realização de pagamento de juros bancários em afronta ao art. 8º, inciso VII, da mesma instrução normativa.

Responsável (qualificação e período de gestão)	**Conduta**	**Nexo de causalidade**	**Culpabilidade**
Sr. Michel Marques Abrahão (CPF 576.424.191-04) ex-prefeito de Bujari/AC período 1/1/2005 a 31/12/2008	Não executar o objeto do contrato de repasse em sua integralidade ou executar de forma inadequada, conforme levantado pela Caixa por meio do PA Gidur/RB 744/09 (peça 1, p. 136-140) e pelo Relatório de Tomada de Contas Especial 206/2014 (peça 1, p. 248-254); e aplicar irregularmente os recursos transferidos por meio do contrato de repasse supracitado ao efetuar pagamentos de juros bancários com recursos do contrato.	Ao não executar o objeto do contrato de repasse em sua integralidade ou executar de forma inadequada, a entidade convenente e seu gestor deram causa ao dano ao erário no montante de R$ 105.629,78; ainda, ao aplicar irregularmente os recursos transferidos pelo Ministério das Cidades, efetuando pagamentos de juros bancários, o gestor deu causa ao prejuízo ao erário no montante de R$ 180,53	A conduta do gestor não é justificável, uma vez que as cláusulas do contrato eram claras no sentido de exigir estrita obediência ao objeto contratado e sobre as normas de acompanhamento das obras e liberação dos recursos. Não resta configurada a boa-fé, pois o gestor não apresentou documentos capazes de demonstrar que tenha adotado quaisquer medidas para sanear as irregularidades.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67995195.