

VOTO

Em exame Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em razão da não conclusão do objeto do Contrato de Repasse 201.534-98/2006 (Siafi 582997), celebrado entre o então Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Prefeitura Municipal de Coroatá/MA, compreendendo a execução de apoio à bovinocultura por meio da construção de um centro de abate misto, de currais, e da aquisição de máquinas e equipamentos no povoado Santo Ezídio, Zona Rural do Município.

I

2. A tomada de contas especial foi inicialmente instaurada sob a responsabilidade do Sr. Luís Mendes Ferreira, então Prefeito de Coroatá-MA (2005-2008 e 2009-2012), em face da vigência inicial do ajuste, que se deu de 17/11/2006 a 30/11/2007. Todavia, as circunstâncias indicadas no relatório precedente conduziram a unidade instrutiva deste Tribunal a realizar a citação tão somente da Prefeita sucessora, a Sra. Maria Teresa Trovão (2013-2016), porquanto o ajuste se estendeu até o período de sua gestão, época em que as obras deveriam ser concluídas.

3. Consoante exposto pela unidade, o Contrato de Repasse foi prorrogado por sucessivas ocasiões e sua vigência se estendeu até 28/11/2014, na gestão dessa responsável, com prazo para prestação de contas até sessenta dias após a referida data.

4. Em relação aos recursos financeiros, consta dos autos que foram transferidos na gestão do Sr. Luís Mendes, sendo creditados R\$ 313.500,00 em 2/10/2007. Ainda na gestão do aludido ex-alcaide foram realizados dois desbloqueios dos recursos previstos no contrato pela Caixa, sendo o primeiro em 12/9/2008 (R\$ 50.163,80) e o segundo em 30/12/2009 (R\$ 37.985,16). Esses recursos foram sacados para utilização no pagamento da empresa Topus Construções Ltda., primeira contratada para a execução das obras ao montante de R\$ 329.379,48, valor esse coberto pelos recursos federais mais a contrapartida municipal.

5. Após o início da execução, a Caixa realizou então as vistorias de praxe junto à obra. Na primeira, constatou a execução física de 16,07%, correspondente ao montante de R\$ 52.804,80 em 26/6/2008. Na segunda, em 28/10/2009, constatou a execução de 19,96%, equivalente a R\$ 65.201,39. Na terceira, em 29/11/2009, apontou a execução física de 28,42%, correspondente a R\$ 92.848,64, ocasião em que apontou a paralisação da obra e a falta de manutenção, com pendências na execução que poderiam vir a comprometer o que foi executado, em razão da necessidade de obras de drenagem no local do empreendimento.

6. Devido ao atraso injustificado na execução da obra pela empresa contratada, a prefeitura rescindiu o contrato celebrado em junho de 2010, ainda na gestão do Prefeito Luís Mendes. Realizada nova licitação, contratou-se a empresa Terc Terraplenagem e Construções Ltda. para a execução do restante, pelo montante de R\$ 237.005,95, conforme contrato firmado em 26/9/2011, comunicando-se à Caixa, em 9/5/2012, último ano da gestão daquele prefeito, que o saldo dos valores do contrato de repasse ainda seria suficiente para a conclusão do empreendimento, encontrando-se os serviços em bom estado de conservação.

7. Em seguida, solicitou a realização de vistoria dos serviços executados em prosseguimento às obras, tendo a Caixa fiscalizado o empreendimento mais uma vez, constatando a execução física de 44,97%, em 5/6/2012, com equivalência financeira de R\$ 148.332,68. Nessa ocasião, o Relatório de Acompanhamento e Execução (RAE), lançado pela Caixa, informou que a obra estava em andamento e havia sido executada pela empresa Terc Terraplenagem e Construção com um avanço da ordem de R\$ 55.484,04 desde a última fiscalização. Em que pese atrasada em relação ao prazo de execução, estava com razoável qualidade de execução e de fiscalização. Informou-se ainda que o problema de fornecimento da energia elétrica havia sido resolvido, porém não solucionado o problema de drenagem no entorno da obra.

8. Não foram realizados novos desbloqueios financeiros, além daqueles iniciais, em que pese a execução das obras em valores superiores aos valores liberados para saque por ocasião desse último relatório da Caixa elaborado ao final da gestão do Sr. Luís Mendes.
9. Consta que em 2013 assumiu a Prefeita Maria Teresa Trovão Murad, e que em 13/5/2013 referida gestora informou à Caixa não haver condições de dar prosseguimento ao objeto do contrato de repasse. A esse momento, a gestora afirmou ter ajuizado ação visando a busca e apreensão dos documentos relativos ao ajuste em face do prefeito antecessor. Naquele mesmo ano (agosto/2013), a prefeita ainda teria notificado a empresa sobre a execução parcial da obra, cujo contrato se encontrava expirado. Realizou-se, depois, o distrato formal, com publicação no Diário Oficial do Maranhão.
10. Ocorre que em 11/9/2013 a prefeita sucessora solicitou prorrogação da vigência do ajuste, por meio do Ofício 148/2013-GAB. À ocasião, demonstrou interesse em finalizar a obra indicando prazo de 180 dias para sua conclusão.
11. No ano seguinte, em maio de 2014, a Caixa notificou a prefeita acerca da comprovação da execução das obras e sua finalização, e, novamente, em agosto daquele ano, quando também foi notificado o antecessor.
12. Já em 13/1/2015 a prefeita novamente comunicou à Caixa que não conseguiria concluir as obras em razão da ausência de licenciamento ambiental, de sistema de tratamento e disposição final dos efluentes, e em virtude de o saldo financeiro restante não permitir a conclusão das obras contratadas, dentro dos parâmetros do objeto.
13. Nessa mesma oportunidade, a ex-prefeita apresentou a prestação de contas final do ajuste e informou que adotou as medidas por ela julgadas cabíveis em face do seu antecessor, tendo ajuizado ação civil pública de improbidade administrativa. Requereu, ainda, a devolução dos recursos remanescentes na conta mantida para o contrato de repasse, o que ocorreu em 6/3/2018, ante a devolução do saldo de R\$ 428.454,74 ([peça 4](#), página 48).
14. Quanto aos referidos recursos financeiros não sacados para o pagamento das obras, consta que em 21/1/2013 foi realizado o resgate da aplicação financeira para a conta vinculada no valor total de R\$ 301.785,23 e, dois dias depois, em 23/1/2013, realizou-se a transferência dos recursos não sacados (R\$ 301.785,23) e do saldo remanescente na conta vinculada (R\$ 22,27) para a conta poupança, no total de R\$ 301.807,50, permanecendo os valores rendendo juros e correção monetária, até que foi devolvido com esses acréscimos. Assim, o montante foi restituído ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, totalizando R\$ 428.454,74 os valores recolhidos.
15. Dessarte, o órgão instaurador, uma vez esgotadas as medidas administrativas necessárias, instaurou a TCE objetivando a devolução do montante original de R\$ 88.148,96, correspondente à importância integralmente desbloqueada em favor do município.
16. Entretanto, com a chegada do processo a este Tribunal, a SecexTCE entendeu, de forma diversa, que a responsabilidade pelo dano foi da sucessora. A secretaria atribuiu-lhe a responsabilidade pela inexecução do objeto do contrato de repasse entendendo que não tomou as medidas cabíveis para dar continuidade e finalizar as obras iniciadas pelo prefeito antecessor no âmbito do Contrato de Repasse 201.534-98/2006 (Siafi 582997), mesmo estando o ajuste ainda vigente e havendo recursos a serem liberados pelo órgão repassador para finalizar o empreendimento, haja vista que ela mesma solicitou a prorrogação de prazo, indicando a conclusão em 180 dias.
17. Referida unidade instrutiva apontou comonexo de causalidade entre o prejuízo e a conduta da responsável o fato de que a não adoção de providências para a conclusão das obras previstas no referido instrumento de repasse teria ocasionado a frustração dos objetivos pretendidos e a ausência de funcionalidade da fração executada, propiciando, dessa forma, a ocorrência de dano ao erário. O prejuízo, portanto, consistiu no montante relativo aos recursos repassados e utilizados para o início do empreendimento, que restou sem conclusão. Ao ver da unidade instrutiva seria exigível da responsável conduta diversa da praticada, qual seja, a de adotar todas as medidas necessárias para que as obras iniciadas por seu antecessor fossem finalizadas, de modo a alcançar os resultados pretendidos com o Contrato de Repasse 201.534-98/2006, gerando o benefício esperado à população.

18. Portanto, sua citação se deu baseado nesse entendimento, segundo o qual as obras poderiam ter sido concluídas em face da existência de recursos financeiros suficientes para tanto, deixados pelo prefeito antecessor, de maneira que eventuais entraves à sua conclusão deveriam ter sido solucionados por sua gestão sucessora, de maneira a permitir o aproveitamento do que fora executado e a efetiva entrega do empreendimento à população.

II

19. Devidamente citada pela unidade instrutiva, com indicação de débito no montante de R\$ 88.200,00 (além de um crédito de R\$ 22,27), a ex-prefeita apresentou defesa nos autos atribuindo responsabilidade pelo dano ao prefeito antecessor e à Caixa. Aduziu, em síntese, que:

19.1 – há ausência de justa causa para a instauração do processo, já que teria adotado as medidas em face do gestor antecessor e da conveniente, que seriam responsáveis pela não conclusão do empreendimento;

19.2 – estavam ausentes, na prefeitura, os documentos relativos ao contrato de repasse, mesmo após ação judicial movida contra o antecessor, impedindo-a de dar continuidade às obras;

19.3 – há precedente deste Tribunal a seu favor, segundo o qual *competete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de corresponsabilidade*;

19.4 – vez que teria adotado medidas judiciais contra o antecessor, desde que assumiu a gestão, e considerando que o antecessor teria arrastado um convenio por sete anos, a culpa lhe seria atribuível, assim como aos órgãos de controle, que teriam permanecido inertes, permitindo que durante esse lapso o valor restante para a conclusão ficasse desatualizado com os índices inflacionários e desvalorização do capital, gerando a impossibilidade de que a obra fosse concluída;

19.5 - a Caixa não teria adotado atitude alguma visando garantir o cumprimento do cronograma e que, pelo contrário, teria prorrogado o ajuste por diversas vezes, inclusive de ofício;

19.6 – teria informado à Caixa a impossibilidade técnica-financeira de dar continuidade à obra, visto que o saldo a receber não seria suficiente para a conclusão do objeto sem que houvesse novos aportes financeiros – que o município não dispunha;

19.7 – teria requerido a adoção pela concedente das medidas cabíveis, e, restando essa instituição inerte por mais de seis meses, requereu a prorrogação do ajuste exclusivamente na esperança de receber novos aportes, medida tomada por orientação da própria Caixa;

19.8 - teria adotado medidas no intuito de finalizar as obras mesmo diante de uma impossibilidade técnica e financeira: teria realizado um levantamento situacional da obra; convocado a empresa contratada para retomar os serviços; e por fim, ao estudar a possibilidade de realizar um novo procedimento licitatório, teria constatado que os valores existentes em conta corrente não seriam suficientes, sendo necessário aporte financeiro do qual a prefeitura não dispunha, e assim efetuou a devida prestação de contas e requereu medidas aos órgãos concedentes;

19.9 - o TCU tem prolatado decisões no sentido de excluir a culpabilidade do gestor quando demonstrado que diversas medidas foram tomadas para reaver documentações essenciais à conclusão de convênios, mesmo sem êxito ou quando demonstrado que o então gestor não possuía dolo ou culpa;

19.10 - é impossível comprovar a regularidade dos gastos referentes ao contrato de repasse, tendo em vista um convênio celebrado no ano de 2006, pactuado 7 (sete) anos antes do início da sua gestão, sem que ela tivesse realizado nenhuma despesa, pois teria verificado um saldo de R\$ 340.389,87 que, por ser um valor desatualizado e insuficiente para terminar a obra, não o gastou, face também a ausência de documentos relativos à obra.

20. De sua vez, a SecexTCE manteve o entendimento no sentido da responsabilização da prefeita sucessora pelo saldo executado inicialmente pelo antecessor, em face do não aproveitamento

desse montante e continuidade das obras até sua conclusão, uma vez que teria restado saldo suficiente de recursos para tanto.

21. Em síntese, a unidade instrutiva aponta que:

21.1 - embora os recursos tenham sido repassados à Caixa Econômica Federal em 2007, foram aplicados no mercado financeiro enquanto não utilizados no objeto, e não se tornaram defasados, tanto que o montante restituído à União foi superior ao total repassado originalmente;

21.2 - no momento em que a responsável assumiu o cargo de prefeita havia contrato vigente com a empresa Terc Terraplanagem e Construções Ltda. para finalização das obras, que havia sido firmado na gestão de seu antecessor por meio da Tomada de Preços 7/2011-CPL, que gerou o Contrato 71/2011, firmado em 26/9/2011, no valor de R\$ 237.005,95;

21.3 - a CEF realizou a visita ao empreendimento em 5/6/2012, concluindo que o percentual de execução era de 44,97%, o que correspondia a R\$ 148.332,68, sendo o valor executado superior ao valor que já havia sido liberado, com uma evolução de R\$ 55.484,04 desde a última fiscalização, além do que embora estivesse atrasada em relação ao prazo de execução, estava com razoável qualidade de execução e de fiscalização;

21.4 - mesmo tendo a prefeita realizado o distrato, não há nos autos evidências de que a responsável tenha realizado novo processo licitatório para contratar outra prestadora visando à continuidade aos serviços, ou feito quaisquer levantamentos ou planilha de custos da obra para evidenciar que o saldo em conta não era suficiente para finalizar o empreendimento e justificar a não continuidade do objeto;

21.5 - nessa mesma época (em 11/9/2013), a Sra. Maria Teresa Trovão Murad solicitou prorrogação da vigência do ajuste e demonstrou interesse em finalizar a obra, indicando haver recursos suficientes par tal;

21.6 - o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) mencionado pela defendente, firmado em fevereiro de 2011, em que foi ajustado entre as partes que a obra deveria ser finalizada até setembro daquele ano, e em razão do qual foi ajuizada ação de execução de obrigação de fazer em 29/11/2011 em face do Município de Coroatá/MA, na figura do ex-Prefeito Sr. Luís Mendes Ferreira, não trouxe implicações por seu descumprimento em razão de que, posteriormente, a obra paralisada foi reiniciada por outra empresa, conforme verificado pela própria Caixa em junho de 2012;

21.7 - mesmo tendo ocorrido o atraso nas obras, a Caixa realizou diversas vistorias na obra, acompanhando a evolução dos serviços e notificando o Sr. Luís Mendes Ferreira dos eventuais problemas encontrados, sendo possível notar que o Sr. Luís Mendes Ferreira adotou medidas diante das constatações da Caixa;

21.8 – a obra evoluiu física e financeiramente até o final do mandato do antecessor em 2012, com execução financeira maior que os valores liberados conforme a tabela indicada na instrução:

RAE	Data do RAE	% Execução	Valor executado acumulado (R\$)	Evolução no período (R\$)	Peça
1	26/6/2008	16,07	52.804,80	-	Peça 2, p. 78-81
2	28/10/2009	19,96	65.201,39	12.396,59	Peça 2, p. 86-89
3	29/11/2009	28,42	92.848,64	27.647,25	Peça 2, p. 105-106
4	8/6/2012	44,97	148.332,68	55.484,04	Peça 3, p. 1-3

21.9 - o mandato do Sr. Luís Mendes Ferreira teve fim em 31/12/2012, quando o contrato de repasse ainda vigente dispunha de recursos para serem desbloqueados pela Caixa, de maneira que em obediência ao princípio da continuidade administrativa caberia à responsável finalizar o empreendimento, sob pena de ser responsabilização pelos recursos já despendidos conforme normas e jurisprudência sobre a matéria (Ac. 6363/2017-2ªC, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer;

Ac. 10968/2015-2ªC, Relatora Ministra Ana Arraes; Ac. 2295/2014-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro);

21.10 – sobre a suposta ausência de culpa ou dolo, ao não dar continuidade às atividades remanescentes a responsável teria agido de forma negligente, pois deveria ter adotado conduta diversa, tomando todas as medidas necessárias para que as obras iniciadas por seu antecessor fossem finalizadas, evidenciando assim a culpa.

22. Dessarte, diante da análise empreendida, a SecexTCE propõe a rejeição dos argumentos de defesa e o consequente julgamento pela irregularidade das contas da responsável, Sra. Maria Teresa Trovão Murad, com condenação em débito e aplicação de multa proporcional.

23. De sua vez, o Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico pronunciou-se nos autos em concordância com as propostas de encaminhamento formuladas. Em acréscimo, sugeriu que a condenação fosse baseada no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c” – em vez de apenas na alínea “c” – da Lei 8.443/1992, com vistas a fundamentar a irregularidade das contas pela não comprovação da regular aplicação dos recursos e também pela ocorrência de ato de gestão antieconômico e com infração à norma legal ou regulamentar. Teceu considerações adicionais acerca da prescrição, não configurada nos autos, na visão do representante do *Parquet* especializado, que se baseou, quanto à pretensão punitiva, na Lei 9873/1999, e, quanto ao débito, na tese de imprescritibilidade, em face de não haver julgamento definitivo no RE 636886 do STF, do qual derivou o Tema 899 de Repercussão Geral.

III

24. Feito esse resumo dos fatos, da defesa e das análises realizadas no âmbito da instância instrutiva e do Ministério Público/TCU, passo a examinar a matéria objeto destes autos.

25. Sobre o tema de prescrição da pretensão punitiva, ventilado pelo Ministério Público, consigno, primeiramente, que este Tribunal tem sedimentada jurisprudência no sentido de que o prazo prescricional é aquele indicado no art. 205 do Código Civil, a teor dos entendimentos fixados no Acórdão 1.441/2016 – Plenário, de maneira que considero afastada a tese de aplicação da Lei 9873/1999 defendida pelo representante do *Parquet* neste feito.

26. Quanto à prescrição ressarcitória, entendo adequada a afirmação constante do pronunciamento do representante do MPTCU segundo o qual a decisão proferida pelo STF no RE 636886, da qual derivou o enunciado do Tema 899 de Repercussão Geral, não transitou em julgado, podendo ainda ser revista ou sofrer modulações, o que pode modificar substancialmente o conteúdo daquela decisão inicial. De fato, a decisão contrasta com a regra da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário prevista no art. 37, § 5º, da Constituição e, até o momento, consagrada em uníssono na jurisprudência do TCU, inclusive objeto da Súmula TCU 282. Dada a insegurança jurídica em sua aplicação neste momento, deve ser mantido o entendimento vigente no TCU, não sendo possível estender-se, ao menos até agora, aos demais processos em tramitação nesta Corte.

27. Nessa linha, há precedentes julgados desta Casa, havidos posteriormente ao Tema 899/STF, no sentido da continuidade da aplicação da Súmula TCU 282, os quais podem ser lidos nos Acórdãos do Plenário: 1.492/2020, 2.104/2020, 2.182/2020 e 2.336/2020, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 2.188/2020, Relator Ministro Raimundo Carreiro; e 2.018/2020, Relatora Ministra Ana Arraes; nos Acórdãos da 1ª Câmara: 6.494/2020, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 5.236/2020, 6.084/2020, 6.465/2020, 6.466/2020, 7.982/2020, 9.277/2020, Relator Ministro Benjamin Zymler; e nos Acórdãos da 2ª Câmara: 6.819/2021, 6.277/2021, 6.271/2021, 6.269/2021, 5.917/2021, 5.028/2021, 5.016/2021, 4.585/2021, 4.583/2021, 4.579/2021, 5.681/2020, 8.316/2020, 8.940/2020, 8.945/2020, 8.947/2020, 8.948/2020, 9.208/2020 e 9.216/2020, Relator Ministro Augusto Nardes; 5.690/2020, 6.350/2020, 6.575/2020, 6.712/2020, 7.325/2020, 8.021/2020, 8.023/2020, 8.443/2020, 8.649/2020, 8.651/2020 e 8.657/2020, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 6.171/2020, Relator Ministro Raimundo Carreiro; 6.207/2020 e 8.498/2020, Relatora Ministra Ana Arraes; 6.707/2020 e 6.726/2020, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

28. Todavia, quanto à imputação de dano, ora ventilada, dissinto dos encaminhamentos alvitrados em ambos os pareceres.

29. Não me parece razoável a responsabilização da Sra. Maria Teresa Trovão Murad com a consequente condenação em débito relativo aos recursos que foram efetivamente aplicados por seu antecessor.

30. Observa-se dos autos que a prefeita sucessora não se quedou inerte, de modo a chamar para si a responsabilidade pela não conclusão das obras. Ademais, não há nos autos indicativo de que o que foi executado na gestão do antecessor não pudesse ser futuramente aproveitado. Ainda, consoante se evidencia do processo, a responsável não deu continuidade às obras, no primeiro momento, em face de alegada ausência de licenciamento ambiental, de sistema de tratamento e disposição final dos efluentes, além de insuficiência financeira para a execução desse conjunto de coisas, somado à obra em si. A prefeita sucessora, como se viu, efetuou a devolução integral do saldo dos recursos, devidamente atualizados por aplicação financeira.

31. Os problemas técnicos e financeiros foram reportados ao repassador e conduziram a responsável a solicitar, em um primeiro momento, e após adotar medidas judiciais em face da gestão antecedente, a prorrogação de prazo de vigência do ajuste acreditando que parte dos problemas poderiam ser solucionados com aportes adicionais de recursos, a fim de ultrapassar tanto as questões técnicas quanto as financeiras que se apresentavam. Contudo, e consoante registrei alhures, não foram realizados novos desbloqueios financeiros, além daqueles iniciais, em que pese a execução das obras em valores superiores aos valores liberados para saque por ocasião do último relatório da Caixa elaborado ao final da gestão do Sr. Luís Mendes. Sem a liberação de novos recursos não foi possível a continuidade das obras, conduzindo à devolução de todo o saldo financeiro bloqueado, que, conforme indicado, perfaz montante ainda maior que aquele colocado inicialmente à disposição para a realização das obras.

32. Logo, a prefeita sucessora não só não realizou gasto algum, como também efetuou a devolução de todo o saldo devidamente corrigido, em face da impossibilidade de dar continuidade às obras iniciadas na gestão do antecessor, por problemas que foram levados ao conhecimento do repassador assim que assumiu o mandato, na tentativa de uma solução.

33. A responsabilização, para ser realizada, necessitaria de comprovação efetiva de culpa e denexo de causalidade com dano, que entendo não restam configurados nos autos. Diante desse quadro, penso que o caso em questão comporta o arquivamento da tomada de contas especial, porquanto ausentes pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, em face da conclusão de que não é possível a responsabilização do prefeito antecessor ou da prefeita sucessora, nos termos do art. 212 do Regimento Interno/TCU.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de julho de 2021.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator