

## VOTO

Atuo nestes autos com fundamento no art. 27-A da Resolução-TCU 175/2005, tendo em vista ter sido designado, por meio da Portaria-TCU 37-SEAE, de 7/6/2022, substituto do eminente Ministro Benjamin Zymler.

2. Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. José Thomé Filho, ex-prefeito do município de Autazes/AM, contra o Acórdão 3.810/2020-1ª Câmara.

3. O presente feito trata, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Defesa (MD), em razão da não aprovação da prestação de contas do Convênio 412/DEPCN/2013, celebrado com o Município de Autazes/AM, cujo objeto era construção de ginásio na Comunidade Novo Mastro, no referido município.

4. Para a consecução da avença, foi previsto o aporte de R\$ 511.000,00, dos quais R\$ 500.000,00 seriam repassados pelo concedente e o restante correspondia à contrapartida do conveniente. Os recursos federais foram transferidos em sua integralidade, mediante parcela única. O ajuste vigeu no período de 28/9/2013 a 2/7/2015.

5. A Divisão de Engenharia do Departamento do Programa Calha Norte realizou vistoria **in loco** e consignou, em laudo elaborado em 23/11/2015, que o percentual executado do objeto equivalia 25,34% do valor previsto e que a obra não possuía serventia.

6. Submetidos os autos ao descortino desta Corte de Contas, foi promovida a citação dos Srs. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio e José Thomé Filho, prefeitos municipais de Autazes/AM nos períodos, respectivamente, de 1º/1/2013 a 10/11/2014 e de 11/11/2014 a 31/12/2016, e da sociedade empresária F. F. Empreendimentos e Construções Ltda., tendo em vista a inexecução do objeto pactuado no convênio.

7. Na ocasião, foram imputadas as seguintes condutas aos responsáveis:

7.1. Srs. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio e José Thomé Filho: *“não providenciar os meios necessários para atingir o pleno objetivo do Convênio 412/PCN/2013, Siconv 785507/2013, efetuando pagamentos sem que os serviços fossem executados”*; e

7.2. empresa F. F. Empreendimentos e Construções Ltda.: *“receber por serviços não executados relativos ao objetivo do Convênio 411/PCN/2011 (Siafi 764294)”*.

8. Cumpridas as medidas processuais, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 3.810/2020-1ª Câmara, julgar irregulares as contas dos responsáveis, condená-los ao pagamento solidário dos débitos especificados e aplicar multas nos valores de R\$ 75.000,00, R\$ 46.000,00 e R\$ 97.000,00, respectivamente, aos Srs. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio e José Thomé Filho e à sociedade empresária F. F. Empreendimentos e Construções Ltda., com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992.

9. Irresignado com essa deliberação, o Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio opôs embargos de declaração, os quais foram conhecidos e, no mérito, rejeitados, nos termos do Acórdão 7.678/2020-1ª Câmara.

10. Na sequência, os ex-prefeitos ingressaram com recursos de reconsideração. O expediente do Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio foi apreciado por meio do Acórdão 6.775/2021-1ª Câmara, tendo o TCU decidido não o conhecer, por ser intempestivo e não apresentar fatos novos.

11. Quanto ao recurso trazido pelo Sr. José Thomé Filho, a Serur analisou a matéria e concluiu que os elementos trazidos não eram aptos a alterar a deliberação recorrida. Por esse motivo, propôs que o expediente recursal fosse conhecido e, no mérito, desprovido.

12. O Ministério Público junto ao TCU aquiesceu ao aludido encaminhamento.
13. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.
14. Preliminarmente, observo que o recurso de reconsideração preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, sendo cabível, por consequência, o seu conhecimento.
15. Com relação ao mérito, manifesto-me de acordo com a proposta da Serur e incorporo a análise realizada como razão de decidir, sem prejuízo das considerações que faço a seguir.
16. O responsável trouxe, em síntese, os seguintes argumentos:
- a) o processo deve ser arquivado em virtude da ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular, devido ao longo lapso temporal entre a execução das verbas e o seu chamamento, o que importa em prejuízo à ampla defesa;
  - b) os recursos recebidos pelo recorrente, referentes à primeira parcela, foram devidamente aplicados; a responsabilidade deve ser atribuída apenas ao Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio e à empresa contratada; as obras foram vistoriadas, fiscalizadas e atestadas pela Secretaria de Obras, desconhecendo-se qualquer ato ilícito contra o recorrente; não tem culpa pela descontinuidade da obra, nem pelo seu abandono, que ocorreram por questões meramente políticas; a verdadeira responsabilidade pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é do prefeito sucessor, Sr. Simão Peixoto Lima, que deixou de prestar contas e dar continuidade à obra; deixou a documentação em arquivos relativos à avença na sede da Prefeitura Municipal de Autazes/AM; e
  - c) a multa foi imposta de forma errônea, haja vista inexistir embasamento para a condenação em débito; a sanção foi desproporcional e infundada, uma vez que não foi evidenciada de maneira clara e comprobatória a prática de atos contra as normas e princípios legais; deve ser reconhecida a sua boa-fé e, conseqüentemente, deve ser afastada a aplicação da multa.
17. Com relação à questão preliminar, não há que se falar em prejuízo à ampla defesa por conta do lapso temporal entre a ocorrência dos fatos e a manifestação do responsável nos autos. As irregularidades que lhe foram imputadas ocorreram de 2013 a 2015, sendo que o ex-prefeito foi notificado pelo Ministério da Defesa em 2016, conforme atesta o Relatório do Tomador de Contas. No âmbito desta Corte de Contas, a autorização da citação do Sr. José Thomé Filho se deu em 9/7/2018. Sendo assim, não foi superado o prazo de dez anos estabelecido no inciso II do art. 6º da Instrução Normativa-TCU 71/2012.
18. Ainda que essa circunstância tivesse ocorrido na situação em exame, o que se afirma apenas para argumentar, é preciso lembrar que a jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido de que o longo transcurso de tempo entre a ocorrência da irregularidade e a instauração da tomada de contas especial não implica, automaticamente, o trancamento das contas, devendo o responsável demonstrar objetivamente o prejuízo à ampla defesa (Acórdãos 4.372/2016-2ª Câmara, 11.820/2016-2ª Câmara, 139/2017-Plenário, dentre outros).
19. Por essas razões, rejeito a questão preliminar.
20. No que se refere ao mérito, o Sr. José Thomé Filho foi condenado em débito por duas irregularidades, ambas arrimadas em laudo de vistoria **in loco** realizada pelo Ministério da Defesa: o pagamento de serviços cuja execução não foi comprovada, considerando que houve o dispêndio de R\$ 509.786,97, ao longo da gestão dos ex-prefeitos, não obstante o órgão concedente tenha verificado a realização de apenas 25,34% do previsto; e a ausência de serventia da parcela efetivamente executada;
21. No que se refere ao último apontamento, o laudo do Ministério da Defesa consignou o seguinte (peça 1, p. 132):

*“O objeto do convênio se apresenta em execução. Como apenas os serviços preliminares, o movimento de terra e a infraestrutura foram executados em sua totalidade e os demais itens estão em execução ou ainda não foram inicializados. A obra não está em condições de aceitabilidade.”*

22. No caso, o recorrente se limitou a alegar que os recursos foram devidamente aplicados durante a sua gestão, sem trazer nenhuma documentação comprobatória nesse sentido. Como se vê, a assertiva está em frontal dissonância com os elementos existentes nos autos, que indicam o pagamento de medições que não refletiram a realidade verificada em campo.
23. Nesse contexto, não há motivo para alterar a deliberação recorrida, que se baseou em prova produzida por técnicos do Ministério da Defesa, apenas 5 meses após a emissão da última nota fiscal e dentro do mandato do Sr. José Thomé Filho.
24. Aplica-se, portanto, a jurisprudência pacífica do TCU no sentido de que os relatórios de vistoria **in loco** dos órgãos repassadores contam com presunção de veracidade e legitimidade, a qual só pode ser descaracterizada mediante a apresentação de prova robusta em contrário (Acórdãos 4.454/2014-1ª Câmara, 3.357/2018-2ª Câmara e 4/2022-2ª Câmara).
25. Dessa forma, considerando que o recorrente não trouxe elementos aptos a infirmar as conclusões tomadas pelo órgão concedente, devem ser rejeitadas as suas razões recursais.
26. No que se refere à responsabilidade, os débitos foram atribuídos aos prefeitos que geriram os recursos, tendo sido distribuídos conforme os pagamentos realizados nas respectivas gestões. Como o Sr. José Thomé Filho administrou parte dos valores, realizando o pagamento de uma medição, não há razão legítima para que o débito seja imputado apenas ao Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio e à empresa contratada.
27. Da mesma forma, não prospera a assertiva do recorrente de que não tem culpa pela descontinuidade da obra, nem pelo seu abandono. Isso porque ele pagou a segunda nota fiscal emitida pela empresa contratada, em 25/6/2015, no valor de R\$ 203.986,97, o que, somado ao pagamento realizado pelo seu antecessor, correspondeu a gastos totais de R\$ 509.786,97. Além disso, o Sr. José Thomé Filho devolveu o saldo existente na conta específica, no montante de R\$ 33.879,58, em 27/8/2015.
28. Portanto, os valores transferidos por meio do Convênio 412/DEPCN/2013 foram integralmente consumidos durante as gestões do recorrente e de seu antecessor, em um objeto inacabado e sem serventia, de sorte que a obra foi efetivamente abandonada durante o mandato do Sr. José Thomé Filho. A propósito, é preciso destacar que a gestão deste terminou em 31/12/2016, não em 2015, como indevidamente indicado nas instruções da SecexTCE.
29. Pelas mesmas razões, não cabe transferir a responsabilidade pela descontinuidade da obra e pela não comprovação da regular aplicação dos recursos ao prefeito sucessor, uma vez que este somente iniciou o seu mandato dezoito meses depois do término da avença. Diante das circunstâncias narradas no item anterior, não havia condições fáticas e operacionais para que o Sr. Simão Peixoto Lima desse continuidade ao convênio, porquanto este já havia se encerrado e não havia sequer recursos disponíveis na conta da avença.
30. Ainda que se possa cogitar a respeito das medidas passíveis de serem tomadas pelo prefeito sucessor para a retomada do ajuste, a identificação de uma eventual irregularidade em sua conduta ultrapassa o efeito devolutivo do presente recurso, além de ser incapaz de alterar a responsabilidade do recorrente, que está bem evidenciada nos autos.
31. Sendo assim, cabe rejeitar os argumentos manejados na letra “b” do item 16 **supra**.

32. Por fim, no que se refere à multa, entendo que a sua aplicação possui amparo nas provas existentes nos autos, que atestam a ocorrência de fatos com elevado grau de reprovabilidade, desleixo com a coisa pública e atuação com culpa grave na gestão de recursos federais.
33. Não obstante o relator **a quo** não tenha minudenciado a dosimetria, verifico que a sanção aplicada ao Sr. José Thomé Filho corresponde a aproximadamente 18% do débito atualizado à época, o que se mostra consentâneo com a gravidade das irregularidades e com a jurisprudência do TCU.
34. Em verdade, registro que a multa encontra-se abaixo da que alguns precedentes da relatoria do Ministro Benjamin Zymler em situações similares, como é possível verificar no Acórdão 12.357/2020-1ª Câmara, no qual o TCU acolheu proposta de multa equivalente a 50% do débito, em virtude de débitos decorrentes de pagamentos de serviços não executados e abandono de obra.
35. Diante das circunstâncias analisadas, não cabe o reconhecimento da boa-fé do recorrente, tampouco o afastamento da sanção.
36. Diante de todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de junho de 2022.

Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator