

TC 012.187/2022-4

Tipo: Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Buíque - PE

Recorrente: Jonas Camelo de Almeida Neto (CPF 046.405.104-54).

Advogado(s): Flávio Bruno de Almeida Silva (OAB/PE 22465) e outros, procuração: peça 164.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Termo de compromisso. Melhorias habitacionais para controle da doença de chagas. Não comprovação da regular aplicação de parte dos recursos. Pagamento indevido por edificações construídas apenas com dois, em vez dos quatro quartos previstos. Citação. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Inocorrência da prescrição. Improcedência da alegação de regularidade dos pagamentos glosados. As razões recursais não descaracterizam a constatação da construção de edificações com dois quartos, em vez dos quatro previstos, sem a comprovação de que o gestor tenha providenciado junto à empresa construtora a limitação dos pagamentos devidos ao quantitativo de objeto efetivamente executado. Improcedência da excludente de responsabilidade sob a alegação de que terceiros foram responsáveis pela licitação pelo acompanhamento das obras. As razões recursais não descaracterizam a irregularidade e a responsabilidade do ex-prefeito de verificar a conformidade entre os objetos previsto e efetivamente executado, estando o gestor no domínio do fato para restringir os pagamentos ao valor proporcional efetivamente construído ou exigir a execução em conformidade com o previsto. Negativa de provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Jonas Camelo de Almeida Neto (peça 183) contra o Acórdão 723/2024-TCU-1ª Câmara (peça 180, Rel. Min. Benjamin Zymler).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. excluir o Município de Buíque/PE da presente relação processual;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do RITCU, julgar irregulares as contas da empresa A & S Construtora Albuquerque & Souza Ltda. e do sr. Jonas Camelo de Almeida Neto, condenando-os ao pagamento da quantia abaixo discriminada com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
17/10/2021	17.342,35

9.3. aplicar à empresa A & S Construtora Albuquerque & Souza Ltda. e ao sr. Jonas Camelo de Almeida Neto multa individual no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c art. 267 do RITCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações;

9.5. autorizar, caso solicitado, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do RITCU, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovação perante o Tribunal do recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovação do recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.6. alertar os responsáveis de que a inadimplência de qualquer parcela acarretará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.7. dar ciência da presente deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do RITCU; e

9.8. dar ciência do presente acórdão aos responsáveis, à Superintendência Estadual da Funasa no Estado de Pernambuco e à Prefeitura Municipal de Buíque/PE.

HISTÓRICO

2. Trata-se de processo de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor de Jonas Camelo de Almeida Neto (ex-prefeito do Município de Buíque/PE, gestões 2009-2012 e 2013-2016) e da empresa A&S Construtora Albuquerque & Souza Ltda., em razão da não comprovação da regular aplicação de parte dos recursos repassados por meio do Termo de Compromisso 729/2007, tendo por objeto a implementação de melhorias habitacionais em 38 unidades residenciais para o controle da doença de chagas, com vigência no período de 31/12/2007 a 5/6/2014 e prazo para prestação de contas até 4/8/2014. Para tanto, foram previstos R\$ 668.960,00, sendo R\$ 630.000,00 em valores federais e R\$ 38.960,00 a título de contrapartida, sendo efetivamente repassado o montante de R\$ 567.000,00, em 5 (cinco) parcelas de R\$ 126.000,00 (em 27/11/2008, 16/6/2009, 1º/11/2011, 21/11/2011 e 22/11/2011).

2.1. A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas no parecer financeiro datado de 23/5/2019 (peça 107), que reprovou as contas e apontou dano ao Erário

correspondente a R\$ 99.926,66, sob responsabilidade do ex-gestor em solidariedade com a contratada, em razão da inexecução parcial do ajuste.

2.2. No âmbito do TCU, a unidade técnica (peça 176) propôs afastar parte do débito inicialmente apurado por considerar regular a construção de 7 (sete) unidades habitacionais para moradores cujos nomes não constavam da listagem original de beneficiários da ação governamental, mas que preenchiam os requisitos para serem beneficiados, e manter a irregularidade das contas apenas em razão do pagamento, à empresa A&S Construtora Albuquerque & Souza Ltda., em montante superior ao quantitativo de obra correspondente aos serviços efetivamente prestados no valor de R\$ 17.342,35 (edificações com dois quartos, em vez dos quatro quartos previstos), encaminhamento ao qual anuiu o MPTCU (peça 179).

2.3. O Tribunal apreciou o processo por meio do Acórdão 723/2024-TCU-1ª Câmara (peça 180). Julgou irregulares as contas de Jonas Camelo de Almeida Neto, condenou-o em débito solidário no valor de R\$ 17.342,35 (17/10/2021) e aplicou-lhe multa no valor de R\$ 3.000,00.

2.4. Irresignado, o responsável acima nominado interpôs o recurso que será analisado a seguir.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 184 e do despacho de peça 199.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

- a) análise da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;
- b) regularidade dos pagamentos realizados em razão das obras de melhorias domiciliares efetivamente construídas;
- c) responsabilidade pela gestão dos recursos.

5. Prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU

5.1. Após tecer longo arrazoado sobre o instituto da prescrição e sobre a jurisprudência desta Corte e do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, o recorrente defende que prescreve em cinco anos o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos da Lei 9.873/1999 e de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em especial no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral). Argumenta, em síntese, que (peça 183, p. 17-27):

- a) Os recursos foram repassados em 30/3/2011 e 17/10/2012, mas a citação promovida por este Tribunal somente foi realizada em 4/10/2022, tendo transcorrido prazo superior a 11 anos, motivo pelo qual deve ser reconhecida a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva desta Corte;
- b) Quando ao marco inicial da contagem do prazo prescricional, sustenta que esta Corte já se manifestou em outros processos no sentido de que deve ser considerada a data da irregularidade e, posteriormente, defende o recorrente que deve ser considerada a data da transferência dos recursos, mas afirma não ser correto que se considere como marco inicial a data que a prestação de contas foram ou deveriam ser apresentadas, já que a irregularidade não se materializa nesta data, mas na data de sua ocorrência;
- c) Em relação aos marcos interruptivos da contagem do prazo prescricional, argumenta o recorrente, com base em trechos dos votos que fundamentaram o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que somente ocorrerá com a citação promovida por esta

Corte e não por força de eventuais notificações encaminhadas aos responsáveis pelos órgãos de controle interno.

Análise:

5.2. É prescritível o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos dos arts. 37, §5º, da Constituição Federal e 1º da Lei 9.873/1999, regulamentada, no âmbito do TCU, pela Resolução TCU 344/2022.

5.3. O exame da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU será realizado com base na Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria (art. 1º da Resolução TCU 344/2022).

5.4. A decisão recorrida analisou a ocorrência da prescrição sob a luz da Resolução-TCU 344/2022, bem como à luz do disposto na Lei 9.873/1999, tendo em vista que a resolução foi criada com base no referido normativo e nos entendimentos do Supremo Tribunal Federal. Endossa-se a análise do Relatório que fundamentou a decisão recorrida, transcrita a seguir (peça 182, p. 8-9, grifos acrescidos):

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

27. *Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/4/2020, fixou tese com repercussão geral de que ‘é prescritível a pretensão de ressarcimento ao Erário fundada em decisão de Tribunal de Contas’ (Tema 899).*

28. *Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.*

29. *O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.*

30. *No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso), os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.*

31. *No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2.219/2023-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.*

32. *Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.*

33. *No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 12/11/2012, data de apresentação da prestação de contas (peças 47 e 79, p. 4).*

34. *A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):*

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito

1	12/11/2012	Apresentação da prestação de contas (peça 47)	Art. 4º, II	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	8/3/2013	Relatório de visita técnica (peça 70)	Art. 5º, II	1ª Interrupção – Marco inicial para a prescrição intercorrente
3	10/9/2015	Parecer financeiro (peça 100)	Art. 5º, II	Sobre ambas as prescrições
4	28/3/2016	Aviso de recebimento (AR) ou equivalente (peça 104)	Art. 5º, I	Sobre ambas as prescrições
5	11/1/2017	Ingresso de ação judicial pelo município de Buíque/PE (peça 106)	Art. 6º	Sobre ambas as prescrições
5	23/5/2019	Parecer financeiro (peça 107)	Art. 5º, II	Sobre ambas as prescrições
6	12/5/2022	Relatório de TCE (peça 125)	Art. 5º, II	Sobre ambas as prescrições

35. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

36. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.

5.5. Conforme ressaltado na transcrição da decisão recorrida, não procede a alegação de prescrição.

5.6. No caso em análise, a irregularidade atribuída ao recorrente refere-se a pagamento indevido realizado com recursos públicos federais.

5.7. De acordo com os elementos constantes dos autos, o marco inicial ocorreu em 12/11/2012, com a prestação de contas ao órgão concedente, nos termos do art. 4º, inc. II, da Resolução TCU 344/2022 (peças 47 e 79, p. 4).

5.8. Conforme dispõe o art. 2º da Resolução TCU 344/2022, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU ocorre após cinco anos do marco inicial, estabelecido nos termos do art. 4º da citada norma.

5.9. Segundo o art. 8º da referida resolução, incide, também, a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujo termo inicial será o primeiro marco interruptivo da prescrição principal (Acórdão 534/2023/TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

5.10. No presente caso, entre outros, verifica-se os seguintes eventos interruptivos da contagem do prazo prescricional:

d) em 8/3/2013, Relatório de Visita Técnica (peça 70);

- e) em 10/9/2015, Parecer Financeiro (peça 100);
- f) em 28/3/2016, notificação por meio do Ofício 269/2016 (peça 104);
- g) em 11/1/2017, ação judicial movida pelo ente municipal tratando da mesma questão posta nos presentes autos, causa interruptiva prevista no art. 6º da Resolução TCU 344/2022 (peças 105-106);
- h) em 23/5/2019, Parecer Financeiro (peça 107);
- i) em 12/5/2022, Relatório de TCE (peça 125);
- j) em 4/10/2022, citação (peças 153 e 156).

5.11. A jurisprudência desta Corte é no sentido de autorizar a interrupção da prescrição por mais de uma causa. Veja-se o seguinte enunciado extraído da jurisprudência selecionada:

A prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU pode ser interrompida mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo (art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022). A Lei 9.873/1999, ao dispor que qualquer ato inequívoco de apuração do fato (art. 2º, inciso II) interrompe o curso do prazo prescricional, ampara a incidência de múltiplas causas interruptivas.

Acórdão 1364/2024-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira.

5.12. Cumpre ainda, reproduzir excerto do voto do Acórdão 1364/2024-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, a respeito do tema:

17. A incidência de múltiplas causas de interrupção da prescrição, por sua vez, apesar de se tratar de matéria controversa, tem previsão na Resolução-TCU 344/2022 (art. 5º, § 1º) e encontra respaldo em decisões do STF.

18. A propósito, cito trecho extraído do voto condutor da decisão proferida no Agravo Regimental em Mandado de Segurança 38.763/DF, transitada em julgado em 29/8/2023, de autoria do Ministro Luiz Fux:

"Ademais, a redação do art. 2º, II, da referida lei [9.873/1999] dispõe que 'qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato' tem o condão de interromper o curso do prazo prescricional, incluindo as apurações anteriores à citação da parte impetrante na tomada de contas especial, consoante entendimento firmado na jurisprudência desta Corte. Confirmam-se: MS38.232-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 28/4/2022; MS36.810-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 19/5/2022; MS 37.847-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 28/01/2022; MS 35.208-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 10/2/2021, e MS 37.293-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 30/4/2021. Não há, portanto, no texto da lei qualquer regra restritiva a impor a interrupção da prescrição em apenas uma única oportunidade".

5.13. Com efeito, não há no Supremo Tribunal Federal entendimento firmado no sentido da alegada unicidade da interrupção prescricional, tampouco existe na Resolução-TCU 344/2022 ou na Lei 9.873/99, na qual se baseia a norma prescricional do TCU, qualquer referência no sentido de que a prescrição somente possa ser interrompida uma vez. Pelo contrário, o art. 5º, § 1º, da Resolução-TCU 344/2022 reconhece expressamente a possibilidade de que a contagem do prazo prescricional possa ser interrompida mais de uma vez ou pela mesma causa repetível no processo. Nesse sentido, não há equívoco na apuração do prazo prescricional pela decisão recorrida quanto a indicação das causas interruptivas.

5.14. No cerne de suas alegações sobre a prescrição, o recorrente aponta como data para início da contagem do prazo prescricional as datas dos pagamentos à empresa. Todavia, esse entendimento não condiz com a jurisprudência e com a norma prescricional desta Corte de Contas, segundo as quais

a contagem do prazo prescricional iniciou-se no presente caso com a prestação de contas em 12/11/2012 (art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022), conforme ressaltado na decisão recorrida transcrita neste tópico (peça 182, p. 8-9).

5.15. Cabe salientar ainda que a notificação dirigida a um dos responsáveis identificados no processo interrompe a contagem da prescrição intercorrente para todos. Embora a notificação seja considerada causa interruptiva de natureza pessoal para fins de interrupção da prescrição principal, tal raciocínio não se aplica à prescrição intercorrente, cuja interrupção ocorre com qualquer ato processual tendente a impulsionar de modo relevante o processo. Nesse sentido, extrai-se da ferramenta “Jurisprudência Seleccionada” no portal do TCU:

Nesse contexto, cumpre mencionar que a notificação dirigida a um dos responsáveis identificados no processo interrompe a contagem da prescrição intercorrente para todos. Embora a notificação seja considerada causa interruptiva de natureza pessoal para fins de interrupção da prescrição principal, tal raciocínio não se aplica à prescrição intercorrente, cuja interrupção ocorre com qualquer ato processual tendente a impulsionar de modo relevante o processo.

Acórdão 3246/2024-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro ANTONIO ANASTASIA).

Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

Acórdão 3336/2024-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES

Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

Acórdão 2219/2023-Segunda Câmara | Relator: JHONATAN DE JESUS

Ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

Acórdão 2643/2022-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

5.16. Portanto, a partir das causas interruptivas acima, tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022 e que o marco inicial para a contagem do prazo prescricional e as causas que interrompem a prescrição, ao contrário do que defende o recorrente, foram regulamentados por esta Corte em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, observa-se que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos.

6. **Análise da regularidade dos pagamentos glosados considerando os objetos previsto e aquele efetivamente executado.**

6.1. Sustenta o recorrente que os pagamentos efetuados à empresa contratada foram regulares, não havendo que se falar em débito nos presentes autos.

6.2. Para tanto, afirma que os valores supostamente pagos a maior foram necessários em razão da demora da entidade concedente em transferir os recursos, o que resultou em acréscimos nos valores

devidos à contratada e, ainda, que tal débito corresponde a ínfimos 2.7% dos valores conveniados, não sendo razoável a imputação de débito.

6.3. Por fim, afirma que foi ressarcido à Funasa o montante de R\$ 18.537,13, motivo pelo qual deve ser afastado o débito imputado ao recorrente. (peça 183, p. 4-7)

Análise:

6.4. Não assiste razão ao recorrente. Ocorre que a baixa materialidade, em relação ao total de recursos geridos, não é causa para se afastar a irregularidade, assim como é desprovida de provas documentais a alegação de que os valores pagos a maior foram necessários em razão da demora na liberação dos valores, o que teria onerado o contrato, tendo sido constatado nos presentes autos que uma parcela do pagamento impugnado se deu em razão da execução parcial de obra por parte da contratada, eis que deveria construir casa com 4 quartos e somente fez 2 quartos.

6.5. Nesse sentido, o Min. Benjamin Zymler ressaltou no Voto da decisão recorrida (peça 181, p. 2):

16. Conforme detalhou a AudTCE, a empresa A&S Construtora Albuquerque & Souza Ltda. recebeu R\$ 4.961,19 a mais do que deveria por ter construído uma edificação com 2 quartos ao invés dos 4 quartos previstos. Além disso, a diferença de custo entre o que lhe foi pago (R\$ 432.846,66) e o que deveria ter sido (R\$ 419.358,54) foi de R\$ 13.488,12.

17. A soma dos dois valores alcança o montante de R\$ 18.449,31 e corresponde à parcela paga à contratada sem a devida prestação de serviço. Aplicando-se o percentual da proporção correspondente aos recursos federais pactuados (94% do total pago), o débito a ser imputado à contratada, em solidariedade com o ex-gestor, atinge R\$ 17.342,35.

18. Restou apurado, ainda, a construção de 7 habitações para pessoas não incluídas no programa de substituição de moradias da Funasa (R\$ 119.208,88). Como bem destacou a unidade técnica, a empresa não deve responder por essa irregularidade, uma vez que não detinha controle sobre a gestão do programa de governo e o serviço efetivamente foi prestado.

19. Por outro lado, considerando que os beneficiários das casas construídas sem a devida autorização seriam pessoas aptas, em potencial, para receber a moradia, caso solicitassem a inclusão no programa, afigura-se razoável entender que não houve desvio de finalidade e nem de objeto, pois a meta social almejada foi alcançada, a saber, a substituição de moradias de taipa, com risco de abrigar o inseto transmissor da doença de chagas, por habitações de alvenaria.

20. Logo, podem ser acolhidos parcialmente os argumentos apresentados pelo município, os quais podem ser aproveitados ao sr. Jonas Camelo de Almeida Neto, no que se refere a essa parcela do dano ao Erário inicialmente apurado. 21. Permanece, porém, a prática de irregularidades que justificam o julgamento das contas do ex-prefeito e da empresa como irregulares, bem como a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

6.6. Também não se sustenta a alegação quanto aos valores supostamente ressarcidos à entidade concedente, é equivocada a alegação do recorrente, eis que os valores impugnados foram pagos a maior para a empresa contratada, não havendo como terem sido ressarcidos antes do julgamento dos presentes autos, já que tais valores foram apurados no âmbito desta Corte. Na verdade, o valor de R\$ 18.537,13 informado pelo recorrente foi depositado pelo ente municipal na conta específica do Convênio em razão da obrigatoriedade de contrapartida, sendo uma parcela desses valores, conforme documento à peça 142, p. 59.

7. **Análise da conduta e da responsabilidade do ex-prefeito na condição de gestor.**

7.1. Alega o recorrente que as obras foram licitadas por setor específico da prefeitura municipal e acompanhada por fiscais da prefeitura e da Funasa, motivo pelo qual devem tais agentes serem responsabilizados.

7.2. Nesse sentido, traz arrazoado sobre a responsabilidade dos agentes públicos perante esta Corte para afirmar que a responsabilidade é subjetiva e dependente da demonstração de dolo ou culpa em sentido estrito, o que não se verifica nos presentes autos. Também aduz que não houve *culpa em eligendo* ou *culpa in vigilando*. (peça 183, p. 7-17)

Análise:

7.3. Não prospera a excludente de culpabilidade, visto que as razões recusais não descaracterizam a irregularidade em razão da realização de pagamentos por serviços não executados e cuja autoria sequer buscou o recorrente indicar ou mesmo apontar eventuais atos de terceiros que tenham induzido a sua conduta.

7.4. Não se evidencia no conjunto probatório dos autos condutas praticadas por outros responsáveis pelas irregularidades apuradas na execução do termo de compromisso firmado com a Funasa; por outro lado, o recorrente não comprova suas alegações no sentido de que não teve domínio do fato sobre os pagamentos considerados indevidos.

7.5. Portanto, como realidade da execução das despesas questionadas nestes autos, verificou-se que o então prefeito esteve no domínio do fato para obstar as despesas consideradas indevidas e que resultaram na irregularidade de suas contas, condenação em débito e multa a ele aplicada.

7.6. De toda forma, sendo a solidariedade um benefício da parte credora, mesmo uma eventual responsabilidade de outros agentes não afastaria a do então prefeito, a qual está devidamente caracterizada nos presentes autos.

7.7. Com relação à responsabilização do recorrente pela realização dos pagamentos indevidos, ressaltou o Min. Benjamin Zymler no Voto da decisão recorrida (peça 181, p. 2):

16. Conforme detalhou a AudTCE, a empresa A&S Construtora Albuquerque & Souza Ltda. recebeu R\$ 4.961,19 a mais do que deveria por ter construído uma edificação com 2 quartos ao invés dos 4 quartos previstos. Além disso, a diferença de custo entre o que lhe foi pago (R\$ 432.846,66) e o que deveria ter sido (R\$ 419.358,54) foi de R\$ 13.488,12.

17. A soma dos dois valores alcança o montante de R\$ 18.449,31 e corresponde à parcela paga à contratada sem a devida prestação de serviço. Aplicando-se o percentual da proporção correspondente aos recursos federais pactuados (94% do total pago), o débito a ser imputado à contratada, em solidariedade com o ex-gestor, atinge R\$ 17.342,35.

18. Restou apurado, ainda, a construção de 7 habitações para pessoas não incluídas no programa de substituição de moradias da Funasa (R\$ 119.208,88). Como bem destacou a unidade técnica, a empresa não deve responder por essa irregularidade, uma vez que não detinha controle sobre a gestão do programa de governo e o serviço efetivamente foi prestado.

19. Por outro lado, considerando que os beneficiários das casas construídas sem a devida autorização seriam pessoas aptas, em potencial, para receber a moradia, caso solicitassem a inclusão no programa, afigura-se razoável entender que não houve desvio de finalidade e nem de objeto, pois a meta social almejada foi alcançada, a saber, a substituição de moradias de taipa, com risco de abrigar o inseto transmissor da doença de chagas, por habitações de alvenaria.

20. Logo, podem ser acolhidos parcialmente os argumentos apresentados pelo município, os quais podem ser aproveitados ao sr. Jonas Camelo de Almeida Neto, no que se refere

a essa parcela do dano ao Erário inicialmente apurado. 21. Permanece, porém, a prática de irregularidades que justificam o julgamento das contas do ex-prefeito e da empresa como irregulares, bem como a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

22. Quanto ao exame da culpabilidade, não se vislumbra a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação do ex-prefeito em conformidade com a ordem jurídica, uma vez que ele tinha a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento. Era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, dar efetivo cumprimento às regras do termo de compromisso pactuado. Nesse sentido, fixo o valor da multa individual em R\$ 3.000,00, correspondente a, aproximadamente, 10% do valor atualizado do débito.

7.8. Cabe salientar que no âmbito do TCU a responsabilização ocorre mesmo sem a comprovação de dolo, má-fé ou beneficiamento indevido, sendo suficiente a apuração da irregularidade e a identificação do agente e sua conduta, mesmo que caracterizada culpa por negligência, imprudência ou imperícia.

7.9. A propósito, a jurisprudência do TCU é no sentido de que a regra do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei 13.655/2018) não se aplica à responsabilidade financeira pelo ressarcimento ao erário, cujo dever sujeita-se à comprovação de dolo ou culpa em sentido estrito. Nesse sentido, Acórdão 11.289/2021-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Vital do Rêgo, e Acórdão 1.958/2022-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler.

7.10. Na condição de prefeito, o recorrente se encontrava no domínio do fato quanto aos serviços efetivamente prestados no âmbito do programa governamental. Era esperado do responsável que verificasse na ordenação de despesas a conformidade entre os pagamentos realizados com os valores federais e o objeto que deveria ser executado em conformidade com as características pactuadas, o que lhe permitiria aferir que as edificações construídas possuíam apenas dois quartos em vez de quatro, de modo a exigir uma execução em conformidade ou realizar o pagamento correspondente ao quantitativo do objeto efetivamente construído.

7.11. De outra parte, o recorrente não realiza a comprovação de atos praticados por outros agentes aptos a afastar a sua própria responsabilidade na condição de gestor dos recursos. Nessas condições, o ex-prefeito ora recorrente deu causa à sua aplicação em desconformidade com as normas aplicáveis, caracterizando culpa por negligência ou imprudência, razão pela qual responde pela irregularidade e pelo prejuízo dela decorrente.

7.12. Relativamente à aplicação da penalidade, igualmente, verifica-se no presente caso culpa grave que autoriza a aplicação da sanção pecuniária, no caso, multa proporcional ao débito com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992. Com efeito, a multa aplicada é consequência da condenação em débito, guardando com ela proporcionalidade de valores nos termos do art. 57 da Lei 8.443/92. Sua fixação no valor de R\$ 3.000,00 evidencia a observância da razoabilidade e da proporcionalidade da Corte de Contas no que tange à dosimetria.

7.13. É oportuno enfatizar que, no âmbito do TCU, a responsabilidade pelo dano ao erário e aplicação de multa são motivadas por conduta dolosa ou culposa. No presente caso, em que pese não se tenha evidenciado nos autos o dolo, apurou-se conduta culposa ou com erro grosseiro atribuível ao então prefeito do município de Buíque/PE na gestão dos recursos do Termo de Compromisso 729/2007; repita-se, não sendo necessário no âmbito do Tribunal comprovar uma ação dolosa, bastando a caracterização da responsabilidade mediante o nexo de causalidade ainda que seja por conduta culposa.

7.14. Nesse sentido, extrai-se da ferramenta “Jurisprudência Seleccionada” no portal do TCU:

No âmbito dos processos de controle externo, a responsabilidade dos gestores de recursos públicos é de natureza subjetiva. São exigidos simultaneamente três pressupostos para a

responsabilização: (i) o ato ilícito na gestão dos recursos públicos; (ii) a conduta dolosa ou culposa; e (iii) o nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente. Admite-se a ocorrência de excludentes de culpabilidade, tal como a inexigibilidade de conduta diversa ou a ausência de potencial conhecimento da ilicitude.

Acórdão 2420/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler

Para fins de aplicação de sanções pelo TCU, deve-se verificar a ocorrência de culpa grave ou dolo do administrador público.

Acórdão 11762/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer

Para aplicação de sanções pelo TCU, deve-se caracterizar a ocorrência de culpa grave ou dolo na conduta do administrador público.

Acórdão 1691/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Nardes

7.15. Por sua vez, a boa-fé não pode ser presumida ou aceita com base em mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada mediante avaliação dos fatos e da conduta dos responsáveis, consoante pacífica jurisprudência desta Corte (Acórdão 4667/2017-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas, Acórdão 8928/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, Acórdão 2399/2014-TCU-Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro; entre outros). No mesmo sentido, os Acórdãos 1374/2021, rel. Min. Jorge Oliveira, e 1915/2015, rel. Min. Ana Arraes, do Plenário; Acórdão 5664/2014-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas, e Acórdão 3320/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes.

7.16. Dessa forma, não há respaldo para modificações na decisão recorrida.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se pela negativa de provimento ao recurso, considerando que:

a) não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta o âmbito do TCU a Lei 9.873/1999, sendo que o termo inicial da contagem do prazo não ocorre na data dos pagamentos indevidos que caracterizaram a irregularidade ora apurada, mas sim do encaminhamento da prestação de contas;

b) não há comprovação da regularidade dos pagamentos glosados, visto que o recorrente não descaracterizou a constatação do pagamento indevido por quantitativo de objeto inferior ao previsto (edificação de dois quartos, em vez de quatro quartos), também ausente a comprovação de que tenha providenciado junto à empresa contratada a limitação do pagamento devido ao valor proporcional correspondente ao quantitativo de objeto efetivamente executado, tampouco exigido uma execução do objeto em conformidade com o previsto; e

c) não foi comprovada a arguição de excludente de responsabilidade por atos praticados por terceiros na realização da licitação e no acompanhamento das obras, sendo que as razões recursais não descaracterizam a irregularidade e a culpabilidade do ex-prefeito ora recorrente pelos pagamentos indevidos por execução de quantitativo de objeto inferior ao previsto (edificações de dois quartos, em vez de quatro), sendo que o gestor estava no domínio do fato da execução do programa governamental para aferir o quantitativo efetivamente executado e limitar os pagamentos ao valor proporcional correspondente ou exigir uma execução em conformidade com o previsto.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Jonas Camelo de Almeida Neto, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;



b) informar ao(s) recorrente(s) e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

3ª Diretoria da AudRecursos, em 20/08/2024.

(Assinado eletronicamente)
Luiz Gustavo de Castro Abreu
AUFC, matr. 6524-2