

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 019.173/2011-3 [Apenso: TC 045.547/2012-2]
Natureza: Recurso de Reconsideração (em TCE)
Entidade: Prefeitura Municipal de Ponte Alta do Tocantins - TO
Recorrente: Artur Alcides de Sousa Barros (276.657.711-49)
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO CONTRA ACÓRDÃO PROLATADO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ARGUMENTOS INAPTOS A ALTERAR O ACÓRDÃO RECORRIDO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA AO RECORRENTE.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Departamento de Extinção e Liquidação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Deliq/MP, em face da inexecução parcial do objeto do Convênio n. 19/1999 (peça 1, pp. 12/30), celebrado em 14/07/1999, entre a União, por intermédio da extinta Secretaria Especial de Políticas Regionais da Presidência da República – Sepre/PR, e o Município de Ponte Alta do Tocantins/TO, objetivando a recuperação da ponte mista sobre o Rio Ponte Alta, que divide a cidade.

2. Nesta etapa processual, aprecia-se recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Artur Alcides de Souza Barros (peça 41), em face do Acórdão 5.038/2012 – TCU – 2ª Câmara (peça 27), que julgou irregulares suas contas, condenando-o em débito, sem prejuízo de aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

3. A análise conclusiva da matéria, a cargo da Secretaria de Recursos – Serur, consta da instrução lavrada pelo AUFC Antônio da Cunha Nunes Filho, corroborada pelos dirigentes da unidade técnica e reproduzida a seguir, no essencial.

“2. Após o regular trâmite do feito, a 2ª Câmara desta Corte prolatou o acórdão recorrido, cujo teor da parte dispositiva, em atenção ao disposto no art. 69 do RITCU, reproduz-se a seguir:

‘(...)

*9.2. julgar, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei n. 8.443/1992, irregulares as contas do Sr. Artur Alcides de Souza Barros, condenando-o ao pagamento do valor original de R\$ 38.844,00 (trinta e oito mil oitocentos e quarenta e quatro reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir de 23/07/1999 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;*

*9.3. aplicar ao Sr. Artur Alcides de Souza Barros a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional,*

atualizada monetariamente desde a data presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

*9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens 9.2 e 9.3 **supra**, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;*

(...)

2. Inconformado com a decisão, o Responsável interpôs recurso, o qual passará a ser analisado.

HISTÓRICO

3. Os autos em tela tratam de irregularidades atinentes ao Convênio 19/1999, celebrado em 14/07/1999 entre a União e o Município de Ponte Alta do Tocantins/TO, objeto a recuperação de ponte mista sobre o Rio Ponte Alta. A Tomada de Contas Especial (TCE) foi iniciada pelo Departamento de Extinção e Liquidação do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (Delinq/MP).

4. Segundo o plano de trabalho, as partes acordaram na realização de obras no valor de R\$ 198.036,22, sendo R\$ 180.000,00 de responsabilidade do concedente e contrapartida de R\$ 18.036,22, esta parcela cabendo à municipalidade.

5. A irregularidade consistente na execução de, apenas, 74,35% do objeto (R\$ 147.242,65), foi apontada pela Caixa Econômica Federal (peça 1, p. 130-134, e peça 2, p. 56-61), sendo motivo suficiente para o Ministério da Integração Nacional (MI) concluir pela glosa.

6. Em 11/01/2006, novo parecer foi emitido pela Caixa Econômica Federal (peça 2, p. 109-111). Ficou confirmada a execução de 77,52%, representando em termos financeiros gasto de R\$ 153.508,31.

7. Por fim, concluiu-se pela existência de débito no valor de R\$ 51.703,31, calculado a partir de 23/07/1999, descontada a devolução de R\$ 11,14 em 31/05/2000, sendo o mencionado valor de responsabilidade do Sr. Artur Alcides de Souza Barros.

8. Depois de citados solidariamente o Sr. Artur e a empresa contratada DL Empresa de Construções e Planejamento Ltda., a Unidade Técnica enfrentou suas alegações de defesa e opinou pela rejeição total das informações prestadas, não sendo acompanhada pelo MP/TCU, que alertou sobre a necessidade de incluir o município, em razão da não aplicação da contrapartida. O Parquet especializado, contudo, ponderou que o lapso temporal impactava de maneira favorável ao município e à empresa, pois que os fatos correram há mais de 11 anos.

9. Ficou evidenciado, ainda, pelo MP/TCU que do montante proposto de R\$ 51.703,31 deveria ser descontada a contrapartida (R\$ 12.859,31), por constituir obrigação do município. Assim, foi recalculado o dano para R\$ 38.844,00.

10. O Relator a quo acolheu integralmente a manifestação do MP/TCU, o que resultou nos termos do acórdão recorrido.

11. Inconformado com a solução apresentada pela Corte de Contas, o Responsável interpôs Recurso de Reconsideração (peça 41), formulou pedido de prorrogação do prazo para acostar novos documentos (peça 42) e apresentou elementos adicionais (peças 50 a 60).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

12. *Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 44), ratificado pelo Exmo. Ministro Relator José Jorge de Vasconcelos Lima (peça 49), suspendendo os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 5.038/2012 – TCU – 2ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.*

EXAME TÉCNICO

13. *A seguir, serão apresentados os argumentos do recorrente, de maneira sintética, seguidos das respectivas análises.*

14. **Argumento:** *de início, o recorrente faz questão de mencionar que reitera os termos das alegações de defesa, externando a impressão de que os argumentos apresentados por ele não foram devidamente avaliados:*

“(…) já que no transcorrer do voto há evidências de que o TCU concorda que houve uma desconformidade entre o projeto e a execução da obra e eu, na qualidade de prefeito à época de um município pequeno e que não dispunha de estrutura técnica suficiente para avaliar um projeto, me vali desde o início da análise do corpo técnico do Ministério da Integração Nacional, que, na verdade, foi quem errou dando azo ao prejuízo da União. (peça 41, p. 1).

15. *Dito isso, aduz que apresentou o projeto ao concedente, efetuou os pagamentos em conformidade com o andamento das obras e que, por não possuir o município funcionário com qualificação técnica, recebeu as obras como regulares. Passado muito tempo do término das obras, foi elaborado o Relatório de Avaliação Final (RAF) com a indicação de divergências.*

16. *Cioso de suas obrigações, o recorrente ajuizou duas ações junto à 9ª Vara da Justiça Federal no Distrito Federal, tudo com o fim de esclarecer os fatos, até por considerar que o RAF possui falhas. Por meio da ação principal (2006.34.00.016081.0) tenta anular o RAF produzido em face do Convênio 19/1999. “Ora, diante deste quadro pondero que **a decisão desta tomada de contas especial é, no mínimo, açodada, já que a questão se encontra sub judice**” (peça 41, p. 2).*

17. *Ainda em relação à postura assumida, o recorrente assevera:*

Ademais, eu, na qualidade de representante legal do município, tomei todas as iniciativas que deveria ter tomado na defesa do erário, posto ter desde o início me servido de órgãos da administração federal para avaliação e aprovação do projeto de reforma da ponte mista, objeto do Convênio 19/1999, determinei a execução da obra nos exatos termos do projeto aprovado e, ao final, diante de um RAF que apontou divergência entre a obra e o projeto, questionei judicialmente o relatório, a fim de tecnicamente apurar todo o ocorrido. (peça 41, p. 2).

18. **Análise:** *segundo a informação transcrita no primeiro parágrafo do argumento que se analisa, o recorrente não descarta por completo a existência de dano, atribuindo o fato ao concedente, porquanto administrava um município pequeno e não dispunha de pessoal qualificado para avaliar o projeto. Ora, se a prefeitura não tinha em seus quadros servidor com capacidade de fiscalizar e atestar a regularidade das obras, restava ao prefeito contratar engenheiro com o propósito de desempenhar mencionada função. Deixar de avaliar os aspectos técnicos da reconstrução é uma solução inadequada diante da possibilidade de a empresa contratada executar as obras fora das especificações da contratação.*

19. *Em relação ao Relatório de Avaliação Final, a informação de que as divergências foram apontadas muito tempo depois não condiz com os elementos dos autos. O Relatório produzido por engenheiro da Caixa Econômica Federal (peça 1, p. 130-134) foi elaborado em 27/8/2001 e o Termo de Recebimento Definitivo assinado em 2/3/2000 (peça 2, p. 5). Como se vê, entre a data de recebimento das obras e o RAF passaram aproximadamente 17 meses, tempo que não parece excessivo quando se fiscaliza construções.*

20. Segundo ofício de página 148 da peça 1 (AR à peça 1, página 172), o Ministério da Integração Nacional comunicou as irregularidades ao recorrente, obtendo em 22/12/2004, as justificativas acostadas às páginas 192-206 da peça 1.

21. Nas eleições municipais de 2004, o Sr. Artur venceu a disputa para o cargo de prefeito, voltando a administrar o Município de Ponte Alta do Tocantins.

22. Em 8/12/2005, o recorrente, na condição de prefeito, expediu o Ofício GAB236/2005 (peça 2, p. 71), por meio do qual apresentou relatório de inspeção técnica e, em função desse documento, solicitou o reexame do RAF.

23. Nova avaliação foi realizada, exurgindo o Relatório de Avaliação Final, de 11/1/2006 (peça 2, p. 107-111), documento em que são apresentadas conclusões similares às do RAF anterior, divergindo, apenas, quanto ao percentual do item 3, que passou de 44% de execução para 51,06%.

24. Fica evidente que as glosas foram apontadas e confirmadas por nova inspeção **in loco**.

25. Quanto às medidas judiciais indicadas pelo recorrente, a impressão que se tem é que as alegações inseridas no argumento que se analisa apresentam visão contrária às medidas que deveriam ter sido adotadas pelo gestor. Ele tem buscado desconstituir o relatório que é desfavorável à gestão, em substituição à tentativa de reaver da construtora a parcela que segundo elementos dos autos foi paga indevidamente.

26. O município, por intermédio do recorrente, formulou pedido de descentralização de recursos com vistas à reconstrução de ponte naquela localidade. O concedente aprovou Plano de Trabalho e Memorial Descritivo e Especificação Técnica (peça 50, p. 36-38 e 41-45) com o detalhamento das obras e materiais que deveriam ser utilizados. Diante disso, o Ex-prefeito contratou empresa para a realização dos trabalhos.

27. Por certo o Memorial Descritivo e Especificação Técnica e os elementos da avença vincularam as partes, ou seja, o gestor se comprometeu a entregar obra com especificações e custos definidos preliminarmente. Ocorre que ao realizar fiscalização das obras os técnicos identificaram divergências entre o que foi acordado e o efetivamente executado.

28. Não se tem como razoável alterar o que foi acertado entre as partes com vistas a se alcançar as obras de engenharia executadas, mudança pretendida pelo recorrente perante o Poder Judiciário e o TCU. A solução equilibrada é adequar os custos do projeto ao efetivamente despendido em função de glosas dos itens e despesas divergentes.

29. Ademais, a aspiração de transferir para o concedente parcela da responsabilidade não deve prosperar, visto que, no curso da elaboração, celebração, execução, fiscalização e aprovação do convênio, os agentes envolvidos têm funções diferentes e respondem na medida de suas atribuições e atuações. Nesse sentido, a irregularidade foi apontada exclusivamente na execução do convênio, ônus do gestor municipal, porquanto a glosa resulta de discrepância apontada entre plano de trabalho e as obras recebidas.

30. Em relação ao reclamado aqodamento da Corte de Contas ao apreciar o mérito dos autos, quando tramita processo no Poder Judiciário, é firme o entendimento de que se observa a independência de instâncias entre a Corte de Contas e outros órgãos julgadores, mesmo os do Poder Judiciário. Deve-se considerar que as questões são tratadas sob enfoques diferentes, devendo existir vinculação, apenas, nos casos em que os fatos sejam descaracterizados em face de sua inexistência ou negativa de autoria, o que não se observa no caso vertente. É tentada a discussão da conclusão do Relatório de Avaliação Final, não havendo comprovação até este momento que os fiscais cometeram algum tipo de erro que precise ser revisto.

31. Segundo essa linha de pensamento, justa paga dos serviços prestados, não se vislumbra razão nos argumentos espargidos pelo Recorrente.

32. **Argumento:** no tocante ao andamento processual, o Recorrente reafirma a prescrição e solicita tratamento isonômico, conferindo a ele a solução adotada em relação à empresa contratada e ao município.

33. Ainda nesse contexto, argumenta que o RAF foi lavrado na gestão de adversário político, levantando suspeita sobre a lisura da mencionada peça.

34. **Análise:** não se trata de soluções diversas conferidas a situações iguais. O entendimento consolidado na jurisprudência do Tribunal é o de que as ações de ressarcimento são imprescritíveis, mas em dada circunstância, grande lapso temporal entre o fato apurado e o chamamento dos envolvidos para apresentarem argumentos, as contas devem ser julgadas ilíquidáveis em função de reconhecido prejuízo à defesa dos responsáveis. Nesse sentido é o esclarecimento que o Relator **a quo** fez no Voto condutor da decisão questionada:

‘11. A propósito, ressalto que, em situações dessa espécie, em que o responsável é notificado tardiamente para se defender dos fatos que lhe são imputados, esta Corte, em diversas oportunidades, tem decidido no sentido de considerar suas contas ilíquidáveis, ante o evidente prejuízo ao exercício da ampla defesa causado pela mora da Administração Pública (Acórdãos ns. 1.856/2008, 2.303/2009, 1.915/2009 e 2.286/2007, da Primeira Câmara, e ns. 1.178/2008, 1.183/2008, 368/2009 e 1.717/2010, da 2ª Câmara, entre outros).’

35. A circunstância temporal que socorre os interesses da empresa e o município não está presente em relação ao Recorrente. Ele desde o início do feito está sendo demandado, assertiva confirmada pelo Ofício 2.550/2004 CGCONV/DGI/SE/MI (peça 1, p.148), de 11/10/2004, AR à página 172 da peça 1, tendo o termo de aceitação definitiva sido assinado pelo Recorrente em 2/3/2000.

36. **Argumento:** é tratado em tópico do recurso o resultado de inquérito policial federal (2005.01.00.069373-4). O Recorrente anota que o Desembargador Federal Mário César Ribeiro, ao acatar pronunciamento do Ministério Público Federal, em seara criminal, considerou que ele não agiu de modo a causar danos ao erário. “Note que a referência às tais **diligências realizadas** é claramente relativa ao RAF, que esta TCE considera isoladamente como prova suficiente para minha condenação, apesar de todas as dívidas levantadas a respeito de sua lisura e acerto” (peça 41, p. 4).

37. Posteriormente o recorrente apresentou diversos documentos, os quais passaram a fazer parte das peças 50 a 60.

38. **Análise:** a referida decisão judicial foi acostada por cópia às páginas 9 a 11 da peça 41. O MPF, em manifestação incorporada pelo órgão julgador, fundamentou a sua conclusão no fato de o item 12 do Memorial Descritivo e Especificação Técnica não ter constado no cronograma físico-financeiro, da planilha orçamentária e planilha de pagamento. Em relação ao volume de madeira, da quantidade de ferragem utilizada e da montagem da madeira, itens que divergem em quantidade definida no projeto, o Ministério Público conclui a questão com a singela assertiva de que em razão do tempo é inviável e infrutífera a realização de prova. Com esses elementos, o **parquet** pede o arquivamento do inquérito.

39. Com efeito, além da independência de instâncias consolidada na jurisprudência da Corte de Contas, a motivação do MPF não enfrentou o mérito do problema, o que reforça a impertinência da tentativa de que o Tribunal assumas as conclusões dos órgãos do Poder Judiciário. As informações do TC 019.173/2011-3 são robustas no sentido de que houve execução desconforme quando se compara com o memorial descritivo aprovado pelo concedente. A vistoria

feita pela Caixa Econômica Federal aponta a divergência na execução e registra por meio de fotografia as suas conclusões, provas que não podem ser desconsideradas.

40. No tocante às peças 50 a 60, a maior parte dos documentos já fazia parte dos autos, não havendo inovação que justifique o aprofundamento das análises ou registro especial.

41. **Argumento:** ao terminar o recurso, o Sr. Artur requer que os elementos dos autos sejam reavaliados; seja reconhecida a prescrição do feito com o consequente arquivamento; que o Tribunal lance mão do princípio da isonomia ou das conclusões do Desembargador Federal Mário César Ribeiro e considere as contas iliquidáveis.

42. **Análise:** ao ser conhecido o recurso a devolutividade é plena, passando a Unidade Técnica a avaliar as razões recursais à luz dos elementos já existentes nos autos e dos documentos novos. Isso quer dizer que a decisão anteriormente proferida não é anulada de plano e se retorna ao princípio. Todos os elementos são novamente valorados, com especial atenção para a pertinência dos fundamentos definidos na decisão. Essa foi a postura que se adotou nas análises contidas nos parágrafos anteriores.

43. Em relação ao pleito para que o processo seja ultimado sem avaliação do mérito (prescrição, contas iliquidáveis, aplicação de solução similar à adotada nos casos do município e da empresa), foi demonstrado que em relação ao Recorrente não houve o mesmo decurso de prazo que beneficiou os outros envolvidos.

44. Por fim, deve-se ter em mente que os autos não tratam da inexecução do objeto do Convênio 19/1999. O problema debatido no feito é o débito resultante de glosa apurada pelo confronto do Memorial Descritivo aprovado com a execução do projeto. Se o município excluiu itens, os valores das parcelas suprimidas deveriam ter retornado para os cofres do concedente, o que não aconteceu.

45. Assim, por considerar que a glosa proveniente de modificações em itens do plano de trabalho foi devidamente caracterizada em duas oportunidades por meio de Relatório de Avaliação da Caixa Econômica Federal (peça 1, 130-144, e peça 2, p. 107-113), produzidos por engenheiros diferentes e em datas distantes, a conclusão a que se chega é no sentido de que inexistente motivo suficiente para modificar o acórdão questionado, até por considerar que no principal documento trazido pelo Recorrente para os autos o MPF não enfrentou o mérito do inquérito policial, preferindo alegar na proposta de arquivamento prejuízo temporal, conclusão que não foi compartilhada antes pelo TCU e não há razão para que o faça agora.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. Por todo o exposto, elevamos o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer do **Recurso de Reconsideração** interposto pelo **Sr. Artur Alcides de Souza Barros**, com fundamento nos arts. 32, I, e 33, ambos da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 277 e 285 do RI/TCU, para, no mérito, **negar-lhe provimento**, mantendo o Acórdão 5.038/2012 – TCU – 2ª Câmara;

b) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados; ”

4. De sua parte, o Ministério Público junto ao Tribunal, mediante Parecer da Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, posicionou-se de acordo com a proposta da unidade técnica, manifestando-se nos seguintes termos, **verbis**:

“Entre as questões aduzidas pelo Senhor Artur Alcides de Souza Barros no Recurso de Reconsideração interposto aos termos do Acórdão n.º 5038/2012-TCU-2.ª Câmara, consta a de prescrição incidente sobre o débito e a multa de sua responsabilidade.

2. Apontada pela Secretaria de Recursos a imprescritibilidade das ações de ressarcimento de dano por atos ilícitos, resta improcedente o pedido do recorrente em relação à dívida pela inexecução parcial da obra prevista no Convênio n.º 019/99.

3. Quanto à eventual incidência de prescrição da pretensão punitiva pelo Tribunal, expusemos detidamente nos autos do TC-020.625/2004-2 e TC-020.635/2004-7 que, embora não haja disposição legal específica sobre a matéria em relação a ilícitos cometidos por gestores públicos, o tema deveria ser enfrentado e suprido por outras fontes de direito, e seria mais adequado adotar analogicamente o prazo prescricional quinquenal previsto como regra geral na Lei n.º 9.873/99, uma vez que essa norma dispõe expressamente sobre o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, fixando em cinco anos o prazo para o perecimento do seu direito de agir. Em compatibilidade com a fixação desse prazo, discussões ocorridas mais recentemente nos autos de representação elaborada pela Consultoria Jurídica/TCU (TC-021.540/2010-1) denotam a tendência de aplicar-se o prazo quinquenal à pretensão punitiva do Tribunal, embora não se tenha decidido sobre o mérito do tema por prejuízo advindo de questões processuais, conforme consta dos fundamentos do Acórdão n.º 1.314/2013-TCU-Plenário.

4. Contudo, a exemplo da posição firmada no Acórdão n.º 828/2013-TCU-Plenário (TC-006.415/2008-8, Ata 12), os julgados precedentes do Tribunal se remetem majoritariamente, com fundamento na disciplina subsidiária do direito privado, à prescrição vintenária prevista no art. 177 do Código Civil de 1916 ou à prescrição decenária do art. 205 do Código Civil de 2002, observando-se a regra de transição de que trata o art. 2.028 do novo diploma legal.

5. No caso concreto dos presentes autos, as irregularidades a respeito da execução parcial da obra prevista no Convênio n.º 019/99 vieram ao conhecimento do Tribunal na autuação do presente processo em 07.07.2011, já na vigência do novo Código Civil (veja-se a propósito desse assunto o voto do eminente Ministro Augusto Sherman Cavalcanti que fundamentou o Acórdão n.º 1.727/2003-1.ª Câmara, proferido no TC-011.982/2002-0). Assim, consideradas as regras do novo regime, o término da prescrição decenária alcançaria, se não houvesse alguma condição interruptiva, o marco de 07.07.2021, obtido pela incidência do prazo decenário a contar de 07.07.2011.

6. Todavia, a entrega da citação válida ao ex-dirigente municipal, causa interruptiva da prescrição decenária, ocorreu em 22.11.2011 (peças 13 e 15). Portanto, mesmo sob a hipótese de uma eventual incidência de prescrição sobre a penalidade aplicada, dela não se beneficiaria o recorrente.

7. Quanto aos demais argumentos apresentados pelo recorrente, os exames da matéria efetuados na instrução e no parecer do titular da Secretaria de Recursos pela improcedência dos pedidos (peças 62 e 64), estão condizentes com o entendimento desenvolvido por este Ministério Público na fase da deliberação recorrida, em especial acerca do prejuízo à defesa do ente municipal, não havendo necessidade de serem novamente enunciados.

8. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta contida na instrução e no parecer do titular da Unidade Técnica, nos termos das peças 62 e 64, por que seja conhecido o Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor Artur Alcides de Souza Barros aos termos do Acórdão n.º 5038/2012-TCU-2.ª Câmara, para, no mérito, ser-lhe negado provimento.”

É o Relatório.

