



TC 009.011/2016-1

Tipo: tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

Unidade: Município de Buíque/PE.

Recorrentes: Jonas Camelo de Almeida Neto (046.405.104-54); Arquimedes Guedes Valença (024.001.204-63).

Representação legal: Bruno Borges Laurindo (OAB/PE 18.849) e outros, representando Jonas Camelo de Almeida Neto (peça 59); Gabriel Henrique Xavier Landim de Farias (OAB/PE 47.980), representando Arquimedes Guedes Valença (peças 19 e 22).

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Contrato de repasse. Caixa. Execução parcial do objeto. Parcela executada sem funcionalidade para a população e sem comprovação de possibilidade de futuro aproveitamento. Citação do ex-prefeito e do prefeito sucessor. Não apresentação de documentação comprobatória sobre os motivos para a paralisação da obra. Rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo primeiro gestor. Revelia do segundo gestor. Contas irregulares. Débito. Multa. Recursos de reconsideração. Preliminares. Prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário. Ocorrência quanto ao primeiro gestor. Mérito. Argumentos insuficientes para deconstituir a decisão recorrida. Não provimento. Ciência aos interessados.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Jonas Camelo de Almeida Neto (peças 128-134) e Arquimedes Guedes Valença (peça 137) contra o Acórdão 7202/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Subst. André Luís de Carvalho (peça 42). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Arquimedes Guedes Valença, nos termos do art. 12 da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. considerar revel o Sr. Jonas Camelo de Almeida Neto, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.3. julgar irregulares as contas dos Srs. Arquimedes Guedes Valença e Jonas Camelo de Almeida Neto, nos termos dos arts. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e 19, *caput*, da Lei n.º 8.443, de 1992, para condená-los solidariamente ao pagamento das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados desde as datas indicadas até o efetivo recolhimento, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da



notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da correspondente importância ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, III, “a”, da citada lei e do art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU (RITCU):

Valor (R\$)	Data
12.422,05	25/4/2006
18.784,87	17/10/2006
27.040,61	14/1/2008

9.4. aplicar aos Srs. Arquimedes Guedes Valença e Jonas Camelo de Almeida Neto, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443, de 1992, sob o valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas fixadas por este Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas fixadas Acórdão, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações; e

9.7. determinar que a unidade técnica envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do art. 16, § 3º da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 209, § 7º, do RITCU, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal - Caixa em desfavor de Arquimedes Guedes Valença e de Jonas Camelo de Almeida Neto, como Prefeitos de Buíque/PE (gestões: 2001/2004, 2005/2008 e 2017/2020; 2009/2012 e 2013/2016; respectivamente), devido à inexecução parcial do objeto do Contrato de Repasse 0170.498-81/2004, celebrado entre a União Federal, por intermédio do Ministério do Turismo, representado pela Caixa, e aquela municipalidade, em 23/12/2004 (peça 1, p. 31-37).

3. O ajuste tinha por objeto o apoio à construção do “*Centro de Informações Turísticas e Pórtico da Cidade*” e teve vigência inicial de 23/12/2004 a 10/12/2005 (peça 1, p. 36), sucessivamente prorrogada, por sete termos aditivos, até 30/8/2013 (peça 1, p. 5).

4. Para a execução do objeto, foram previstos R\$ 237.516,00, sendo R\$ 226.204,00 provenientes da União e R\$ 11.312,00 da contrapartida municipal (peça 1, p. 32). Os recursos federais foram repassados em uma só parcela, mediante ordem bancária emitida em 3/8/2005. Desses recursos, a Caixa desblocou e colocou à disposição da prefeitura municipal R\$ 58.247,53, em três parcelas, no período de 25/4/2006 a 14/1/2008.

5. Com base em relatório de acompanhamento expedido em 6/12/2007 (peça 1, p. 83-86) e no Parecer PA Gidurca 1056/2014, de 30/12/2014 (peça 1, p. 5-8), a Caixa verificou que apenas 25,75% da meta física pactuada foram efetivamente executados, sem trazer qualquer benefício à população local, pois correspondiam apenas a itens de serviço preliminares e de fundação.

6. Instaurada tomada de contas especial, a Caixa identificou como responsáveis Arquimedes Guedes Valença e Jonas Camelo de Almeida Neto, prefeitos municipais nas gestões indicadas acima.

7. Já no âmbito deste Tribunal, procedeu-se à citação dos dois responsáveis (peças 12, 16, 19-21 e 25), mas apenas Arquimedes Valença apresentou alegações de defesa (peça 30).



8. Após o trâmite regular do processo, foi proferido o Acórdão 7202/2018-TCU-2ª Câmara, mediante o qual, como visto acima, Jonas de Almeida Neto foi declarado revel, foram rejeitadas as alegações de Arquimedes Valença e ambos foram condenados, solidariamente, ao pagamento de débito correspondente aos valores liberados pela Caixa ao município e, individualmente, ao recolhimento de multa.

9. Em face dessa deliberação, Jonas de Almeida Neto interpôs recurso de reconsideração. Por meio do Acórdão 5397/2020-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes (peça 90), o Tribunal deliberou conhecer do recurso e dar-lhe provimento parcial, para reduzir o valor da multa imposta ao responsável.

10. Em face desse acórdão, os dois responsáveis opuseram embargos de declaração. Por meio do Acórdão 8416/2020-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes (peça 107), o Tribunal deliberou conhecer dos embargos de declaração e acolhê-los, com efeitos infringentes, no sentido de tornar insubsistente o acórdão embargado e promover a reabertura do prazo recursal aos embargantes.

11. À vista disso, ambos comparecem novamente aos autos para interpor recursos de reconsideração, que são objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

12. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 136 e 145), acolhidos por despachos do relator, Exmo. Ministro Augusto Nardes, que conheceu dos recursos, suspendendo os efeitos dos itens 9.3, 9.4 e 9.6 do acórdão recorrido (peças 138 e 146).

EXAME TÉCNICO

13. Delimitação

13.1. Os presentes recursos têm por objeto:

a) em preliminar:

a.1) a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento;

a.2) a nulidade da intimação do julgamento;

b) no mérito, a inexecução parcial e a falta de funcionalidade do objeto do contrato de repasse examinado.

PRELIMINARES

14. A prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento.

14.1. Alegações de Jonas de Almeida Neto (peça 128) e Arquimedes Valença (peça 137):

14.2. A prescrição é matéria de ordem pública. O TCU, por meio do Acórdão 1441/2016-Plenário, fixou o prazo de 10 anos para a prescrição da pretensão punitiva em sua esfera de atuação.

14.3. Ocorre que o STF, decidindo em sede de repercussão geral, não só fixou esse prazo em 5 anos, como estendeu sua aplicação às imputações de débito ou ressarcimento (Tema 899).

14.4. O marco inicial para contagem do lustro prescricional é a data da transferência dos recursos financeiros, como reconhecido pelo TCU no acórdão mencionado, e não o último dia para prestação de contas ou o dia do início da tramitação da tomada de contas no Tribunal.

14.5. No caso, como os valores foram liberados em 25/4/2006, 17/10/2006 e 14/1/2008, o prazo prescricional findaria em 25/4/2011, 17/10/2011 e 14/1/2013. Todavia, o despacho ordinatório da citação dos ora recorrentes só ocorreu em janeiro de 2017.

14.6. Registre-se que o Ministério Público Federal, em parecer proferido no MS 36668, em



trâmite no STF, adotou posição ainda menos exigente, ao preconizar como termo *a quo* da prescrição a data de assinatura do convênio.

14.7. No caso em apreço, o contrato de repasse foi assinado em 2004 e a presente TCE instaurada em 2016, 12 anos depois.

14.8. Análise:

14.9. No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados na peça 166, que contém estudo e pronunciamentos anteriores da secretaria sobre o tema. Nessas manifestações estão desenvolvidas as seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:

a) ao julgar o RE 636886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que “*é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*”;

b) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais, independentemente de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime da Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito. Assim, sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999.

Análise da prescrição segundo os critérios do Código Civil

14.10. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por esse acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

14.11. No caso em exame, não ocorre a prescrição segundo esses critérios, uma vez que a citação dos responsáveis foi ordenada em 24/1/2017 (despacho do ministro relator, à peça 12), menos de dez anos depois do dia seguinte ao término do prazo para apresentação da prestação de contas final dos recursos repassados, em 30/10/2013 (peça 1, p. 35, it. 12, e 67-68). Esse mesmo entendimento, aliás, já havia sido consignado no acórdão recorrido.

14.12. Ressalte-se que, apesar de haver referência nos autos à prestação de contas (peça 1, p. 6), não há informação sobre a data em que foi apresentada.

14.13. Assim, conclui-se que não está prescrita a possibilidade de aplicação de multa, de acordo com os parâmetros do Código Civil, conforme explicitados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

14.14. Para aplicação das premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

Termo inicial:

14.15. Em seu art. 1º, a Lei 9.873/1999 determina que o prazo prescricional se inicia a partir “*da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado*”. No caso de convênios e instrumentos congêneres, a prescrição do ressarcimento só



começa a fluir a partir do momento em que forem prestadas as contas, mesmo que já esteja vencido o prazo para tanto, ou da data do primeiro ato de apuração do fato omissivo, o que ocorrer primeiro (como enfatizado pelo STF no voto do ministro Roberto Barroso, no MS 32201, assim como no voto do ministro Gilmar Mendes, no RE 636886).

14.16. Segundo esse critério, considerando que, no caso, se trata de transferência de recursos sujeita a prestação de contas específica e que se desconhece a data de entrega da prestação de contas, considera-se como termo inicial de prescrição a data de expedição do relatório de acompanhamento da Caixa que primeiro apontou a execução de apenas 25,75% do objeto pactuado, em **6/12/2007** (peça 1, p. 83-86).

Prazo:

14.17. A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal”. Porém, o Superior Tribunal de Justiça possui sólida jurisprudência no sentido de que a “pretensão punitiva da Administração Pública em relação a infração administrativa que também configura crime em tese somente se sujeita ao prazo prescricional criminal quando instaurada a respectiva ação penal” (REsp 1116477/DF, relator Min. Teori Albino Zavascki, 1ª Turma, DJe 22/8/2012). Como não se tem notícia da propositura de ação penal contra qualquer dos responsáveis acerca dos fatos de que se trata no presente processo, fica afastada essa possibilidade.

Prescrição intercorrente:

14.18. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “*juízo ou despacho*”.

14.19. Note-se que há correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

14.20. A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrária a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

Interrupções:

14.21. No regime da Lei 9.873/1999, verificam-se causas interruptivas da prescrição, listadas a seguir:

1) Interrupção por ato inequívoco de apuração do fato ou por ato que promove o andamento do processo: trata-se da interrupção da prescrição “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (Lei 9.873/1999, art. 2º, II) ou por atos que evitam a paralisação do processo, prevenindo a prescrição intercorrente, como despacho e julgamento (Lei 9.873/1999, art. 1º, § 1º). No caso, por esse fundamento, a prescrição foi interrompida, entre outros:

1.1) pela expedição do Ofício 6557/2008, pela Caixa, recebido em **3/12/2008**, solicitando ao então prefeito de Buíque/PE, Arquimedes Valença, a imediata retomada das obras do ajuste ora examinado (peça 1, p. 123);

1.2) pela expedição do Ofício 5558/2010, pela Caixa, recebido em **5/11/2010**, informando ao então prefeito de Buíque/PE, Jonas de Almeida Neto, que a não execução total do objeto pactuado ensejaria a instauração de TCE e que vistoria realizada em 21/10/2010 tinha verificado que as obras não possuíam funcionalidade (peça 1, p. 125-6);

1.3) pela expedição do Ofício 346/2013, pela Caixa, recebido em **21/3/2013**, notificando o prefeito Jonas de Almeida Neto, para que regularizasse a execução do contrato no prazo de trinta



dias ou devolvesse os recursos até então liberados ao município, sob pena de instauração de TCE (peça 1, p. 9 e 11);

1.4) pela expedição do Ofício 792/2014, pela Caixa, recebido em 11/4/2014, informando ao prefeito Jonas de Almeida Neto que as pendências indicadas em comunicações anteriores não tinham sido sanadas, que não haveria mais autorizações de saques e que seria instaurada TCE (peça 1, p. 145);

1.5) pela instauração de tomada de contas especial pela Caixa, em 30/9/2015 (peça 1, p. 2);

1.6) pela autuação da presente TCE neste tribunal, em 5/4/2016 (cf. sistema e-TCU).

2) Interrupção pela citação ou audiência do acusado: trata-se da interrupção da prescrição “*pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital*” (Lei 9.873/1999, art. 2º, I). No caso, por esse fundamento, a prescrição foi interrompida em 22/5/2017, em relação a Jonas de Almeida Neto (peças 16 e 21), e em 6/7/2017, em relação a Arquimedes Valença (peças 19, 20 e 25).

3) Interrupção pela decisão condenatória recorrível (Lei 9.873/1999, art. 2º, inciso III): por esse fundamento, houve a interrupção em 7/8/2018, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 42).

14.22. Verifica-se, portanto, que, em relação ao termo inicial de prescrição, em 6/12/2007, o prazo de cinco anos foi interrompido:

3.1) quanto ao responsável Arquimedes Valença: pelo recebimento do Ofício 6557/2008 da Caixa, em 3/12/2008;

3.2) quanto ao responsável Jonas de Almeida Neto: pelo recebimento dos Ofícios 5558/2010, 346/2013 e 792/2014 da Caixa, em 5/11/2010, 21/3/2013 e 11/4/2014, respectivamente;

3.3) quanto a ambos os responsáveis, pela instauração de tomada de contas especial pela Caixa, em 30/9/2015, e pela autuação da presente TCE neste tribunal, em 5/4/2016.

Os responsáveis foram citados no ano seguinte, em 22/5 e 6/7/2017, e o acórdão condenatório foi proferido apenas pouco mais de um ano depois das citações, em 7/8/2018.

14.23. Verifica-se, portanto, que, no caso do responsável Arquimedes Guedes Valença, transcorreram mais de cinco anos entre o recebimento do Ofício 6557/2008 da Caixa, em 3/12/2008, e a instauração da presente TCE, em 30/9/2015, de modo que se verifica, a seu favor, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

14.24. Já no caso do responsável Jonas Camelo de Almeida Neto, o prazo de cinco anos foi seguidamente interrompido, entre 5/11/2010 e 11/4/2014, pelo recebimento dos Ofícios 5558/2010, 346/2013, e 792/2014 da Caixa, e, depois, pela instauração da presente TCE, em 30/9/2015. Portanto, quanto a ele, não houve incidência da mencionada prescrição.

14.25. Por outro lado, também se evidencia que o presente feito não ficou paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, seja em sua fase interna ou externa.

Conclusão sobre a prescrição

14.26. No presente processo, por conseguinte, haverá a ocorrência da prescrição, no caso do responsável Arquimedes Guedes Valença, caso se adote a Lei 9.873/1999, e não o Código Civil, como fundamento para análise, como proposto acima.

14.27. A prescrição não incidirá, todavia, por qualquer dos dois critérios, no caso do responsável Jonas Camelo de Almeida Neto.



15. A nulidade da intimação do julgamento.

15.1. Alegações de Arquimedes Valença (peça 137):

15.2. O único representante legal do recorrente, constituído mediante substabelecimento sem reservas de poderes (peça 22), não foi intimado da pauta de julgamento que culminou com a prolatação do Acórdão 7202/2018, impedindo a parte de exercer plenamente seu direito de defesa, com pedido de sustentação oral, por exemplo.

15.3. Dessa forma, pugna-se pela nulidade do Acórdão 7202/2018, bem como de todos os atos subsequentes.

15.4. Análise:

15.5. Conforme o pacífico entendimento da jurisprudência do TCU:

A ausência de intimação do responsável acerca da data de apreciação de seu processo no TCU não implica cerceamento de defesa, haja vista que a publicação da pauta de julgamento no Diário Oficial da União confere publicidade ao ato processual e permite a participação dos interessados na sessão.

Acórdão 537/2018-1ª Câmara, rel. Benjamin Zymler.

A publicação da pauta de julgamentos no Diário Oficial da União é suficiente para conferir publicidade à data de julgamento do processo e permitir a participação de todos na sessão de deliberação. Não há previsão na legislação do TCU de intimação pessoal da parte quanto à data da sessão de julgamento do processo.

Acórdão 5463/2013-1ª Câmara, rel. Walton Alencar Rodrigues.

15.6. No mesmo sentido, entre outros, pronunciam-se os Acórdãos 751/2015-Plenário, rel. José Mucio Monteiro; 2234/2015, rel. Benjamin Zymler, 1417/2014, rel. Walton Alencar Rodrigues, e 5463/2013, *idem*, da 1ª Câmara; 6101/2017, rel. Augusto Nardes, 2997/2015, rel. Ana Arraes, e 4488/2013-2ª Câmara, rel. Aroldo Cedraz, da 2ª Câmara.

15.7. O Acórdão 7202/2018 foi julgado na sessão ordinária de 7/8/2018, às 16 horas, da 2ª Câmara, cuja pauta foi inserta no BTCU publicado no DOU 149, seção 1, p. 103, de 3/8/2018.

15.8. Portanto, o julgamento das presentes contas especiais foi precedido da necessária e suficiente publicidade, de acordo com as normas vigentes, sendo totalmente improcedente a afirmativa em contrário do recorrente e o pleito de nulidade formulado com base nesse pressuposto.

MÉRITO

16. A inexecução parcial e a falta de funcionalidade do objeto do contrato de repasse examinado.

16.1. Alegações de Jonas de Almeida Neto (peça 128):

16.2. Em 6/12/2007, a Caixa Econômica Federal, em relatório de vistoria *in loco*, concluiu que o percentual de execução da obra havia sido de 25,75% até então. Em 23/12/2008, o fiscal municipal da obra enviou ofício à Comissão Permanente de Licitação - CPL, solicitando providências, devido à paralisação injustificada do contrato celebrado para execução dos serviços remanescentes do objeto.

16.3. Ocorre que, durante esse intervalo, ainda foram realizados serviços, de modo que o percentual de execução física até o final de 2008 é superior aos 25,75% indicados pela Caixa.

16.4. Análise:

16.5. Não consta dos autos o ofício enviado à CPL, da lavra do eng. Kerley Batista Lafayette, mencionado pelo recorrente. Ainda que se suponha, apenas para argumentar, que tenha sido realmente expedido nos termos informados, a simples solicitação de providências à CPL acerca da



paralisação do contrato não provaria, por si só, que a obra tivesse tido qualquer andamento em 2008.

16.6. O recorrente apresenta, nesta ocasião, apenas documentos sobre suposto contrato e execução da obra que teriam ocorrido em 2013, não em 2008.

16.7. Além disso, consta dos autos o Ofício 5558 da Caixa, de 28/10/2010, dirigido ao recorrente, então prefeito municipal, informando que (peça 1, p. 125):

2. No dia 21/10/2010, acompanhados do engenheiro da prefeitura Kerley, constatamos que as obras de execução do centro de informações turísticas e do pórtico na entrada da cidade **não possuem funcionalidade** e impossibilitam qualquer uso ou benefício imediato à população.

16.8. Ou seja, ainda que, em 2008, o fiscal Kerley tivesse colhido alguma evidência de realização parcial da obra após a vistoria da Caixa realizada em dezembro de 2007, ele mesmo pôde testemunhar que, em 2010, a obra não possuía qualquer funcionalidade ou utilidade para a comunidade local. Desse modo, persistia a situação que motivou a decretação da irregularidade das contas dos responsáveis e sua condenação ao ressarcimento integral dos recursos liberados pela Caixa.

16.9. O recorrente, portanto, não só não apresenta comprovação alguma de que tenha havido execução da obra examinada em 2008, como não demonstra que essa pretensa execução tenha conferido funcionalidade à obra, de modo que as alegações apresentadas neste tópico em nada alteram o julgamento pela irregularidade das presentes contas e a imposição de débito integral aos responsáveis.

16.10. Alegações de Jonas de Almeida Neto (peça 128):

16.11. Em 2013, o então prefeito, ora recorrente, resolveu licitar os serviços remanescentes, por meio da Tomada de Preços 3/2013, que teve como vencedora a Rental Locações e Serviços Ltda. - EPP.

16.12. O centro de informações turísticas ou receptivo turístico (lote A), foi devidamente executado, como pode ser visto no Boletim de Medição 1, enviado à Superintendência da Caixa Econômica/Gidur Caruaru, para análise e aprovação técnica.

16.13. Esse boletim também atesta a execução do pórtico de entrada da cidade (lote B), com substituição da estrutura de concreto armado por metálica, que está apto a produzir efeitos à população.

16.14. O recorrente agiu tempestivamente dentro da vigência do ajuste no intuito de retomar a obra. Não há dúvidas de que o receptivo turístico atingiu sua finalidade, como demonstrado no parecer técnico do engenheiro fiscal responsável pela obra no município.

16.15. As mudanças realizadas no projeto não descaracterizaram o objeto pactuado ou causaram lesão ao plano de trabalho aprovado.

16.16. Após o encerramento do mandato do recorrente, houve total desídia do gestor atual em garantir a funcionalidade das obras mencionadas.

16.17. Análise:

16.18. O recorrente anexa aos autos, nesta ocasião, os seguintes documentos:

Peça 129: ordem de serviço da Secretária de Obras, Viação e Serviços Públicos da Prefeitura Municipal de Buíque, Miriam Briano Alves, à empresa Rental Locações e Serviços Ltda. EPP, de 9/8/2013, para conclusão do centro de informações turísticas e pórtico de entrada da cidade.

Peça 130: ofício da Secretaria de Obras, Viação e Serviços Públicos da Prefeitura Municipal de Buíque à “*Superintendência Regional Centro Oeste de PE*”, de 27/8/2013, encaminhando o Boletim de Medição 1, referente ao Contrato de Repasse 170.498-81/2004.

Peça 131: Contrato 30/2013 da Prefeitura Municipal de Buíque, com a Rental Locações e Serviços Ltda. - EPP, para conclusão do centro de informações turísticas e pórtico de entrada da cidade. Incompleto, sem assinaturas e sem data.

Peça 132: Parecer técnico, assinado pelo engenheiro “*cartógrafo/civil*” Manoel Milton Barros Pereira, Crea 17925-D, sem data. O parecer conclui que: “*foi-se (sic) elaborado o Boletim de Medição 01, conforme pode-se ver em anexo, sendo este totalmente executado, bem como atestado pelo corpo técnico/gestor da época que acompanhou. Diante de tal situação, venho através deste, emitir parecer favorável acerca da quitação de tal fatura (...)*”.

Peça 133: Ofício 6557 da Caixa, de 28/11/2008, ao então prefeito municipal de Buíque, Arquimedes Valença, que já constava dos autos (peça 1, p. 123). Solicita a imediata retomada das obras, informando que “*em nossos arquivos a obra encontra-se paralisada desde 29/11/2007*”.

Peça 134: Boletim de Medição 1 da obra de “*construção dos serviços remanescentes do centro de informações turísticas e pórtico de entrada da cidade de Buíque-PE*”, de 29/8/2013, assinado pelo eng. cartográfico Manoel Milton Barros Pereira, Crea 17925-D, como responsável técnico, pela Secretária de Obras, Miriam Briano Alves, e por representante não identificado da empresa Rental Locações e Serviços Ltda. - EPP (peça 134). Informa 100% de execução dos itens nele contidos.

16.19. Os documentos apresentados não estão autenticados, portanto, não há a mínima confirmação de sua autoria. Porém, em pesquisa à internet, é possível verificar que Miriam Briano Alves é pessoa atuante no cenário político de Buíque/PE, que já foi de fato secretária de obras do município, e que Manoel Milton Barros Pereira já participou de comissões de licitações em outros municípios do estado, sendo identificado como engenheiro cartográfico e civil.

16.20. Embora não seja possível atestar a autenticidade da documentação apresentada pelo recorrente, é possível tirar algumas conclusões do seu confronto com a que já constava dos autos. Por meio do Ofício 346, de 1/2/2013, a Caixa notificou o recorrente, na qualidade de prefeito municipal de Buíque/PE, para regularizar a execução do contrato de repasse sob exame, no prazo de trinta dias, ou devolver os recursos até então liberados ao município, sob pena de ser instaurada TCE (peça 1, p. 9).

16.21. Em aparente resposta, o recorrente expediu o Ofício 61, de 27/3/2013 (peça 1, p. 13), em que informou à Caixa a adoção de uma série de medidas para regularizar a execução contratual, notadamente a adequação de serviços e a elaboração de procedimento licitatório para contratação de nova empresa de engenharia.

16.22. Em seguida, a Caixa, por meio do Ofício 1932, de 22/7/2013 (peça 1, p. 129-131), apresentou uma longa lista de providências consideradas necessárias para a autorização da reprogramação proposta pela prefeitura, notadamente o fornecimento de justificativas e informações quanto a alterações nos projetos originais.

16.23. No entanto, a crer-se na autenticidade da documentação anexada ao recurso, a prefeitura, pouco mais de um mês depois, em 27/8/2013, encaminhou à Caixa o boletim de medição das obras supostamente realizadas pela nova construtora contratada (que, aliás, apresenta data de 29/8/2013 na cópia apresentada).

16.24. É claro, portanto, que, se houve de fato a execução alegada pelo recorrente, esta não ocorreu com a concordância da Caixa e não foram cumpridas as exigências por ela formuladas, em flagrante desacordo com a Cláusula 18^a, itens 18 e 18.3, do contrato de repasse (peça 1, p. 36), que, inclusive, veda a alteração do objeto contratado.

16.25. Note-se, também, que, a suposta conclusão dos serviços ocorreu antes do encerramento da vigência do ajuste, que se deu em 30/8/2013, por força do 7º Termo Aditivo (peça 1, p. 67-68). Havia, portanto, o dever de apresentar prestação de contas, conforme o item 12 do contrato de

repassa (peça 1, p. 35), até 60 dias depois, isto é, até 29/10/2013. Porém, o recorrente nada apresenta nesse sentido.

16.26. É claro que esse prazo não foi cumprido, pois a Caixa continuou a expedir comunicações à prefeitura municipal, cobrando a regularização das pendências apontadas no Ofício 1932/2013 (um e-mail e quatro ofícios, entre 1/11/2013 e 3/4/2014, cf. peça 1, p. 133-135, 137-139, 141-142, 143-144 e 145).

16.27. Ora, apenas a Caixa, como entidade fiscalizadora do ajuste, tinha a possibilidade, mediante a análise da prestação de contas apresentada e eventual fiscalização contemporânea no local, de atestar com certeza a regular execução do objeto contratado. Não é cabível, agora, que o recorrente, tendo-se furtado à sua obrigação de validar as alterações do objeto e prestar contas tempestivamente junto à Caixa, pretenda que este Tribunal proceda a essa análise, quase uma década depois.

16.28. Ressalte-se, ademais, ser isso totalmente impossível, visto que, além de sequer apresentar uma cópia completa do contrato com a construtora, o recorrente não trouxe aos autos um único extrato bancário, recibo, nota fiscal, ou qualquer outro comprovante de execução financeira, o que impede totalmente o indispensável estabelecimento de vínculo entre a suposta obra executada e os recursos do contrato de repasse considerado.

16.29. Como é consabido, a jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, notas fiscais, extratos bancários e demais documentos aptos a comprovar que o objeto de determinada obra ou serviço foi executado com os recursos transferidos.

16.30. Isto é, mesmo que, no caso, houvesse sido comprovada a integral execução do objeto, o que está longe de ser verdade, persistiria a irregularidade, em razão da ausência de demonstração do nexo causal entre as obras realizadas e os recursos repassados.

16.31. Ante o exposto, não procedem as afirmativas do recorrente de que agiu tempestivamente dentro da vigência do ajuste no intuito de retomar a obra e de que a documentação apresentada comprovaria que o objeto do convênio foi devidamente executado.

16.32. Alegações de Jonas de Almeida Neto (peça 128):

16.33. Revela-se incompatível a manutenção da multa quando for afastada a responsabilidade do recorrente.

16.34. Para que seja possível a aplicação da multa, é imprescindível a demonstração de que o recorrente tenha incorrido em “ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial”, o que não se verificou.

16.35. Análise:

16.36. A prática de ato com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira etc., é requisito de aplicação da multa do art. 58, inc. II, da Lei 8.443/1992. A multa aplicada ao recorrente o foi com base no art. 57 desse mesmo diploma legal, que exige apenas a ocorrência de dano ao erário, sendo a este proporcional.

16.37. Conforme se verificou no tópico anterior, o recorrente não logrou afastar o dano ao erário cuja responsabilidade lhe é atribuída, em solidariedade com outro responsável.

16.38. Alegações de Arquimedes Valença (peça 137):

16.39. O acórdão recorrido não apontou efetivo dano ao erário, mas tão somente a existência de uma “presunção”. Para que pudesse haver a condenação do recorrente à devolução de valores,

deveria haver efetivo dano.

16.40. Análise:

16.41. O que se afirma no voto condutor do acórdão recorrido é que, considerando ser o gestor pessoalmente responsável pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumentos congêneres, a ausência, no caso, de elementos suficientes para demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos, diante da ausência do efetivo cumprimento integral do ajuste, dá ensejo à presunção legal de dano ao erário pela integralidade dos valores transferidos (peça 43, p. 2).

16.42. De presunção de dano, de fato, se trataria, caso apenas não houvesse nos autos – como não há – a comprovação, por parte dos responsáveis, do cumprimento integral do ajuste. E nisso nenhum problema haveria, pois a imputação de dano se daria por expresso comando legal, em hipótese semelhante à de omissão na prestação de contas. Porém, há mais do que isso, pois a execução de parcela mínima do objeto contratado e a inutilidade da parcela executada para a população do município foram diretamente comprovadas pela entidade fiscalizadora do contrato, por meio de vistoria no local, conclusão contra a qual os responsáveis não conseguiram produzir qualquer refutação convincente.

16.43. O ministro relator *a quo* também procedeu ao devido registro desse fato, ao observar que (peça 1, p. 1-2):

11. (...) a parcial execução física do ajuste sob o patamar de apenas 25,75 % deve resultar em dano ao erário pela integralidade do valor transferido, já que a aludida parcela da obra não trouxe benefícios à comunidade local, não restando demonstrado nos autos que ela pode ser aproveitada em prol da continuidade do empreendimento (v. g.: Acórdãos 1.779/2015 e 852/2015, do Plenário, Acórdãos 149/2008, 911/2008 e 4.625/2010, da 2ª Câmara, e Acórdão 3.336/2011, da 1ª Câmara).

16.44. Portanto, embora não houvesse qualquer irregularidade em imputar débito aos responsáveis com base em presunção decorrente de sua omissão ou falha em comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, visto que autorizada em lei, não é disso que se trata, no caso, dado haver também, nos autos, a verificação independente e objetiva da falta de conclusão do objeto e da inutilidade da parcela executada para a coletividade.

16.45. Alegações de Arquimedes Valença (peça 137):

16.46. O acórdão recorrido entendeu ser “*irregularidade*” o fato de uma obra oriunda de um contrato de repasse vigente estar paralisada por poucos meses. O prazo final para a execução total do contrato de repasse foi fixado para o dia 30/8/2013, quatro anos após o final do mandato do recorrente. A “*não execução total do objeto pactuado*” deu-se na gestão de Jonas Camelo de Almeida Neto.

16.47. Análise:

16.48. O contrato de repasse examinado tinha por objeto, como já repetidamente informado acima, a construção do centro de informações turísticas e pórtico da cidade de Buíque/PE. Não se trata de obra de grande complexidade, tanto que se previu menos de um ano para a sua execução, conforme o prazo de vigência inicial do ajuste (23/12/2004-10/12/2005).

16.49. É fato que a Caixa tardou a repassar os recursos federais, que só foram tornados disponíveis mediante ordem bancária emitida, em uma única parcela, em 3/8/2005. Mesmo assim, a execução foi se protraindo ao longo do segundo mandato do recorrente (2005/2008), de tal forma que, mais de dois anos depois, em 6/12/2007, a Caixa verificou, em inspeção *in loco*, que apenas 25,75% do objeto haviam sido concluídos e que, pior ainda, a parcela concluída correspondia apenas a serviços preliminares e de fundação, sem nenhuma utilidade para a população local.

16.50. Tendo em vista a ausência de qualquer notícia de prosseguimento da obra, mesmo após a assinatura de quatro termos aditivos que tinham prorrogado a vigência do ajuste até 31/12/2008, a Caixa encaminhou à prefeitura o Ofício 6557, de 28/11/2008, solicitando sua retomada imediata (peça 1, p. 123). Em resposta, o recorrente firmou mais um termo aditivo de prorrogação do contrato de repasse, em 26/12/2008, estendendo sua vigência até 30/10/2009, ou seja, já no mandato do seu sucessor (peça 1, p. 5). Este, como sabido, deixou transcorrer toda a sua gestão (2009/2012) sem tomar qualquer providência para a devida conclusão das obras.

16.51. É patente, portanto, que, embora com decisiva participação de seu sucessor, a falta de conclusão da obra também se deveu à inércia do recorrente, que despendeu mais de dois anos do seu mandato (3/8/2005-6/12/2007) para executar apenas um quarto da obra, que demandava apenas cerca de um ano para sua execução total, e, depois, deixou escoar-se mais um ano sem dar-lhe qualquer andamento, ocupando-se apenas de promover sucessivas prorrogações de vigência, no intuito de transferir a responsabilidade para o seu sucessor.

16.52. Anui-se nesta instrução, portanto, à conclusão consignada no relatório do acórdão recorrido, segundo a qual (peça 44, p. 3-4):

26.1. o Sr. Arquimedes Guedes Valença, ex-prefeito de Buíque/PE no período de 2001-2008, e atual prefeito 2017-2020, não executou a obra nem no prazo estabelecido inicialmente (23/12/2004 a 10/12/2005), nem no prazo das prorrogações ocorridas no seu mandato, que findou em 31/12/2008 (peça 1, p. 5). Situação que demonstra claramente que o responsável não cumpriu os prazos pactuados no seu mandato para concluir a obra;

26.2. o responsável assinou o contrato de repasse em 23/12/2004; iniciou a execução da obra em 20/8/2005; e aplicou os recursos questionados nesta TCE nas seguintes datas: 24/4/2006, 17/10/2006 e 14/1/2008 - (peça 1, p. 5-9). Também foi na sua gestão que a obra foi paralisada com apenas 25,75% executada, conforme registrado no Relatório de Acompanhamento, datado de 6/12/2007 (peça 1, p. 83 86). Tais condutas demonstram claramente a responsabilidade do ex-gestor pelo dano questionado nesta TCE;

26.3. o fato de o Sr. Jonas Camelo de Almeida Neto, prefeito sucessor, não ter dado continuidade à execução da obra não exclui a responsabilidade do Sr. Arquimedes Guedes Valença. Conforme demonstrado no parágrafo anterior, a conduta do defendente contribuiu decisivamente para o dano ao erário, haja vista a inutilidade da parcela executada em sua gestão, conforme registrado no Parecer n. PA GIDURCA 1056/2014, (peça 1, p. 5-8);

16.53. Como bem lembrado no referido relatório, a jurisprudência desta Corte corrobora essa conclusão, conforme o seguinte enunciado:

O prefeito que dá causa a atraso na execução de convênio, fazendo com que seu término recaia sobre a gestão do prefeito sucessor, responde solidariamente com este pela eventual não conclusão do objeto ajustado.

Acórdão 3221/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Marcos Bemquerer.

16.54. Não procede, portanto, a pretensão do recorrente de transferir a seu sucessor a responsabilidade integral pela falta de execução do objeto do contrato examinado e pelo decorrente dano ao erário.

16.55. Alegações de Arquimedes Valença (peça 137):

16.56. O poder sancionatório da Corte de Contas deve ser exercido em afinidade com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Assim, como não há comprovação de qualquer atuação desidiosa do recorrente, devem ser julgadas regulares com ressalva suas contas e anulada ou amenizada a multa que lhe foi imposta.

16.57. Análise:

16.58. Conforme demonstrado no tópico anterior, o recorrente portou-se de fato de forma



desidiosa, ao não tomar as providências que estavam a seu alcance, durante o seu mandato, para concluir tempestivamente a obra ajustada. Portanto, não procede sua alegação de que as sanções que lhe foram aplicadas não teriam sido razoáveis e proporcionais.

CONCLUSÃO

17. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 636886, conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que “*é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*”;

b) o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo;

c) na situação em exame, não ocorre prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória desta Corte, no caso de Jonas Camelo de Almeida Neto, quer se adote o Código Civil ou a Lei 9.873/1999 como fundamento para análise;

d) porém, incide a prescrição dessas pretensões, no caso de Arquimedes Guedes Valença, caso se adote a Lei 9.873/1999, e não o Código Civil, como fundamento para análise;

e) conforme o pacífico entendimento da jurisprudência do TCU, “*a ausência de intimação do responsável acerca da data de apreciação de seu processo no TCU não implica cerceamento de defesa, haja vista que a publicação da pauta de julgamento no Diário Oficial da União confere publicidade ao ato processual e permite a participação dos interessados na sessão*”;

f) o Acórdão 7202/2018 foi julgado na sessão ordinária de 7/8/2018, às 16 horas, da 2ª Câmara, cuja pauta foi inserta no BTCU publicado no DOU 149, seção 1, p. 103, de 3/8/2018;

g) portanto, o julgamento das presentes contas especiais foi precedido da necessária e suficiente publicidade, de acordo com as normas vigentes;

h) o recorrente Jonas de Almeida Neto não só não apresenta comprovação alguma de que tenha havido execução da obra examinada em 2008, como não demonstra que essa pretensa execução tenha conferido funcionalidade à obra;

i) se houve de fato a execução alegada pelo recorrente, conforme documentação anexada a este recurso, esta não ocorreu com a concordância da Caixa e não foram cumpridas as exigências por ela formuladas, em flagrante desacordo com a Cláusula 18ª, itens 18 e 18.3, do contrato de repasse;

j) não houve prestação de contas de acordo com o item 12 do contrato de repasse, impedindo que a Caixa atestasse, tempestivamente, a regular execução do objeto contratado;

k) mesmo que houvesse sido comprovada a integral execução do objeto, persistiria a irregularidade, em razão da ausência de demonstração donexo causal entre as obras realizadas e os recursos repassados;

l) ante o exposto, não procedem as afirmativas do recorrente Jonas de Almeida Neto de que agiu tempestivamente dentro da vigência do ajuste no intuito de retomar a obra e de que a documentação apresentada comprovaria que o objeto do convênio foi devidamente executado;



m) embora não houvesse qualquer irregularidade em imputar débito aos responsáveis com base em presunção decorrente de sua omissão ou falha em comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, visto que autorizada em lei, não é disso que se trata, no caso, dado haver também, nos autos, a verificação independente e objetiva da falta de conclusão do objeto e da inutilidade da parcela executada para a coletividade;

n) embora com decisiva participação de seu sucessor, a falta de conclusão da obra também se deveu à inércia do recorrente Arquimedes Valença, que despendeu mais de dois anos do seu mandato para executar apenas um quarto da obra e, depois, deixou escoar-se mais um ano sem dar-lhe qualquer andamento, ocupando-se apenas de promover sucessivas prorrogações de vigência, no intuito de transferir a responsabilidade para o seu sucessor;

o) como preconiza a jurisprudência desta Corte: *“O prefeito que dá causa a atraso na execução de convênio, fazendo com que seu término recaia sobre a gestão do prefeito sucessor, responde solidariamente com este pela eventual não conclusão do objeto ajustado.”*

18. Com base nessas conclusões, propõe-se o conhecimento dos recursos interpostos para que, caso superada a preliminar de prescrição em favor do responsável Arquimedes Valença, lhes seja denegado provimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

19. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Jonas Camelo de Almeida Neto e Arquimedes Guedes Valença contra o Acórdão 7202/2018-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, *caput* e § 1º, do RI/TCU:

a) conhecer dos recursos e:

a.1) em sede preliminar, não reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário, quanto a Jonas Camelo de Almeida Neto, porém reconhecê-la, com fundamento na Lei 9.873/1999, quanto a Arquimedes Guedes Valença;

a.2) no mérito, negar provimento ao recurso de Jonas Camelo de Almeida Neto e, caso superada a preliminar, também ao de Arquimedes Guedes Valença;

b) dar conhecimento aos recorrentes e aos demais interessados da decisão que vier a ser prolatada.

TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria, em
22/3/2021.

(assinado eletronicamente)

Cláudio Neves Almeida

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 3841-5