

VOTO

Neste processo de tomada de contas especial, examina-se recurso de revisão interposto por Eduardo Gonçalves Tabosa Junior, ex-prefeito do Município de Cumaru/PE, contra o Acórdão 427/2018-TCU-2ª Câmara, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares suas contas, condenando-o em débito de R\$ 82.576,66 (de 21/3/2011) e aplicando-lhe multa de R\$ 40.000,00.

2. A condenação decorreu da inexecução parcial do objeto do Contrato de Repasse 227.836-99/2007, celebrado em 31/12/2007 entre o Ministério das Cidades (representado pela Caixa Econômica Federal) e o referido município, em que se previa a transferência de R\$ 292.500,00 pelo concedente e a aplicação de R\$ 21.484,31 pelo convenente. Esta Corte concluiu que duas das seis ruas previstas no acordo não haviam sido devidamente pavimentadas e que as falhas somente foram corrigidas em 2016, mais de três anos após o fim da vigência do ajuste, o que impede caracterizar o nexo de causalidade entre os valores federais e o objeto.

3. Quanto à admissibilidade, reitero minha decisão monocrática no sentido de conhecer do recurso, porquanto cumpridos os requisitos legais.

4. No mérito, manifesto-me, desde já, favorável à proposta da unidade técnica, ratificada pelo Ministério Público, no sentido de dar provimento ao recurso para julgar regulares com ressalva as contas e excluir o débito e a multa. Adiciono, aos fundamentos que passo a apresentar, as análises e conclusões dos pareceres precedentes, no que não forem discordantes.

5. **Acerca da prescrição**, anoto que, em recente decisão (acórdão publicado em 8/9/2021), o Supremo Tribunal Federal (STF) rejeitou embargos de declaração opostos no âmbito do RE 636.886 (**tema 899 da repercussão geral**).

6. Na deliberação original, que foi mantida, havia sido fixada a tese de que *“é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”*. Como bem resume a ementa do primeiro acórdão (parcialmente transcrita a seguir), foi reiterado também que, de acordo com a Constituição Federal, **as únicas ações de ressarcimento ao erário imprescritíveis são as fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), estando excluídos da excepcionalidade os processos que tramitam no TCU:**

“2. Analisando detalhadamente o tema da ‘prescritibilidade de ações de ressarcimento’, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.

3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de

que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.” (Grifos acrescidos).

7. Nesta Corte de Contas, a questão está sendo discutida no âmbito do TC-000.006/2017-3, de minha relatoria, estando seu julgamento previsto para o dia 6/11/2021. Como ainda não houve manifestação a respeito da nova deliberação do STF, e tendo em vista o princípio da independência das instâncias, persiste, a rigor, o nosso atual entendimento jurisprudencial – a imprescritibilidade das condenações em débito e a prescrição da pretensão punitiva no prazo de dez anos, que se interrompe com a emissão do ato que ordena a citação ou a audiência, de acordo com o entendimento firmado por meio Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, redator Ministro Walton Alencar Rodrigues, com base no art. 205 do Código Civil.

8. Diante da inexistência de lei específica tratando do tema, para estabelecer seu novo entendimento, este Tribunal terá necessariamente que suprir essa lacuna legislativa definindo as consequências da decisão do STF pela prescritibilidade – em especial, o prazo prescricional, o início da contagem e as causas de interrupção. Entretanto, enquanto isso não ocorre, penso ser possível, desde já, seguir o que restou fixado pela Suprema Corte em situações específicas.

9. Nesse sentido, a solução proposta pela Serur parece-me acertada para o momento. Considerando que, para suprir o vácuo legal, não se vislumbra a utilização futura de outra norma que não seja o Código Civil (Lei 10.406/2002, norma que rege atualmente a prescrição da pretensão punitiva no TCU) ou a Lei 9.873/1999 (aplicada pelo STF na maior parte de seus julgados), a análise atual da prescrição deve ter como base esses dois normativos. Logo, na hipótese de não ter ocorrido a prescrição por nenhum desses parâmetros, o processo estará pronto para ser julgado em seu mérito.

10. Como bem demonstra, de forma detalhada, a unidade técnica, é exatamente o que se observa, no caso em debate, em relação às pretensões ressarcitória e punitiva.

11. A princípio, vale ressaltar que, de acordo com recente jurisprudência que vem se consolidando neste Tribunal, o marco inicial para a contagem da prescrição em casos como o que se examina (contrato de repasse com órgão federal, em que o gestor municipal deve prestar contas dos valores geridos) corresponde ao fim do período para a prestação de contas ou ao momento em que há a efetiva apresentação de elementos com essa finalidade. Como exemplos de julgados nesse sentido, cito os Acórdãos 2.295/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, 937/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira, 9.369/2020-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas, e 1.470/2020-TCU-2ª Câmara, relatora Ministra Ana Arraes.

12. Portanto, no caso em exame, aplicando as regras do referido Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, redator Ministro Walton Alencar Rodrigues, o início do prazo seria, a rigor, a data em que a prestação de contas final foi efetivamente entregue, 23/3/2018 (conforme a Caixa, peça 58). No entanto, essa apresentação já ocorreu após o proferimento do acórdão condenatório, que ocorreu em 6/2/2018, não restando dúvida de que não houve prescrição se for aplicado o Código Civil. Tampouco ocorreu prescrição caso se utilize a Lei 9.873/1999, pelo mesmo motivo de sequer ter sido iniciada a contagem do prazo.

13. É oportuno assinalar que, ainda que a prestação de contas tivesse ocorrido na data limite para sua entrega, 29/12/2013, não teria ocorrido prescrição sob nenhum dos dois regimes mencionados, pois o acórdão foi proferido menos de cinco anos após essa data. Quanto a essa data, 29/12/2013, esclareço que o Termo Aditivo de 31/10/2012 (peça 1, p. 130-132) adiou o fim da vigência do contrato de repasse para 30/10/2013 e, conforme o artigo 12 do ajuste (peça 1, p. 80), a prestação deveria ocorrer 60 dias após o fim da vigência.

14. Não obstante a não ocorrência da prescrição, cabe apresentar meu posicionamento sobre o único ponto divergente entre Ministério Público e Serur, embora isso não tenha resultado em propostas

distintas. A Procuradoria afirma que, no exame da prescrição realizado pela Serur à luz da Lei 9.873/1999, não devem ser contabilizadas mais de uma causa interruptiva de mesma natureza (art. 2º da lei), o que implicaria a possibilidade de refazimento incabível de novo ciclo de apurações em uma mesma instância, em afronta à razoabilidade e à duração razoável do processo.

15. Eu concordaria com a tese do *Parquet* se não vislumbrasse exceções que podem ocorrer com certa frequência. A depender da situação analisada, é possível que seja razoável que o mesmo órgão ou entidade pública efetue mais de uma vez o mesmo ato (nova notificação ou novo parecer). É a hipótese, por exemplo, da apresentação de novos elementos pelo responsável, situação na qual considero ser plausível a elaboração de novo parecer técnico. Desse modo, creio que cada caso deva ser examinado para que se possa considerar interrompido ou não o prazo prescricional.

16. De qualquer forma, ao interpretar a legislação atinente à prescrição, é indispensável que se considere sempre a própria definição do instituto jurídico, que pode ser entendido, em resumo, como a extinção de determinada pretensão em razão da inércia de titular desse direito pelo prazo estabelecido em lei.

17. Assim, no exemplo citado, poderia ser adotada como causa de interrupção prevista no art. 2º, II, da Lei 9.873/1999 (“qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”) a realização de segunda análise de determinado órgão para examinar elementos novos e continuar apurando os fatos que podem resultar em condenação ao ressarcimento ao erário, desde que haja razoabilidade e se respeite o período quinquenal. Nesse caso, não haveria inércia indevida. Por outro lado, seria, de fato, inaceitável o prolongamento injustificado e proposital do processo.

18. **Quanto à alegada execução regular do contrato de repasse**, é indispensável examinar com detalhes o histórico do ajuste a partir dos elementos dos autos.

19. As obras foram iniciadas em 5/5/2008. A seguir, apresento quadro com as conclusões da concedente em seus três primeiros Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento (RAE):

Data da Vistoria do RAE	Localização nos autos	Execução dos Serviços
16/7/2008	peça 1, p. 136-146	46,57%
26/8/2008	peça 1, p. 148-152	55,60%
26/2/2010	peça 1, p. 162-174	90,25%

20. No quarto relatório, cuja vistoria ocorreu apenas em 18/2/2014 (peça 1, p. 218-224), foram identificadas algumas falhas em pontos específicos, tais como pavimento danificado, presença de areia e detritos e a ausência parcial de meio-fio, de placas de sinalização e de sarjetas. Com base nesse último documento, foi instaurada a TCE pela Caixa, que concluiu pela necessidade de ressarcimento do total transferido, em razão do comprometimento da funcionalidade do objeto.

21. Por fim, como resultado de vistoria de 14/11/2016, a Caixa apresentou, em 29/11/2016, nova análise a respeito da funcionalidade das vias pavimentadas com recursos do ajuste em discussão (PAT GIGOV/CA 369/2016, peça 14, p. 2-5). Em síntese, foram verificadas correções de algumas falhas e a permanência de outras. O quadro reproduzido na sequência, que consta do parecer da entidade (peça 14, p. 5), retrata suas conclusões, que, aliás, serviram de fundamento para o acórdão recorrido:

Rua	Executado acumulado (R\$)	Apresenta funcionalidade (R\$)	Não apresenta funcionalidade (R\$)
Pai Lu	36.216,88	36.216,88	-
Eulâmpio Tertuliano	20.256,12	20.256,12	-
Vitalino Antônio de Melo	31.394,54	-	31.394,54
Vila dos Poços	52.406,52	52.406,52	-
João Paulo Barbosa	92.154,06	92.154,06	-
Tancredo Neves	51.182,12	-	51.182,12
Total	283.610,24	201.033,58	82.576,66

22. Duas semanas depois, em 13/12/2016, a prefeitura solicitou a realização de nova vistoria, que foi efetuada pela Caixa. Em 27/12/2016, novo parecer técnico (PAT GIGOV/CA 414/2016, peça 17, p. 4-8) foi elaborado, atestando a funcionalidade do objeto.

23. Como já afirmei, este Tribunal desconsiderou essa última manifestação da Caixa, em especial por entender não ser possível estabelecer nexos de causalidade entre os valores federais e as mais recentes alterações no objeto. Conforme explicou o relator original no voto condutor do acórdão recorrido:

“15.As informações consignadas nos últimos pareceres da Caixa não permitem inferir que as irregularidades nas duas ruas remanescentes tenham sido efetivamente saneadas pelo devido aporte dos recursos federais, até, sobretudo, porque, como bem frisou o Parquet especial, não estariam presentes nesta TCE os elementos necessários para o estabelecimento do necessário nexo causal entre os recursos federais despendidos e as obras eventualmente executadas, já que: (i) a solução técnica adotada pela administração municipal para a suposta eliminação dos vícios apontados pela Caixa na Rua Tancredo Neves teria consistido na aplicação de camada de pavimento asfáltico sobre a pavimentação de paralelepípedos preexistente, mas essa solução não guardaria a necessária compatibilidade com o objeto originalmente ajustado; (ii) a Caixa teria informado que a aludida pavimentação e os correspondentes reparos teriam sido realizados na Rua Vitalino Antônio de Melo, mas anotou que, durante a vistoria, a equipe de reparos ainda se encontrava no local, finalizando os serviços de manutenção; e (iii) a suposta correção das aludidas falhas teria ocorrido depois de passados uns três anos do encerramento da vigência do aludido contrato de repasse, não ficando evidenciada, assim, a efetiva aplicação dos valores federais.”

24. Já nesta fase recursal, o ex-prefeito trouxe aos autos informações do Portal da Transparência, dos sistemas de acompanhamento de operações e de obras da Caixa (peças 57 a 59) nos quais consta que a prestação de contas relativa ao contrato de repasse em questão, que teria sido enviada somente em 23/3/2018, teria sido aprovada em 26/3/2018.

25. Feito esse histórico, passo a examinar o caso.

26. A princípio, ressalto que a impugnação apresentada originalmente pela Caixa tratou apenas da realização do objeto. As análises quanto a aspectos financeiros tinham ocorrido apenas quanto às prestações de contas parciais. Nessa nova manifestação da entidade, que é visualizável apenas em sua conclusão (peças 57 a 59), teria havido exame completo da prestação de contas, que, por certo, deve ter incluído a análise financeira, com a verificação de extratos bancários, comprovantes de pagamentos e notas fiscais. Diante disso, e tendo em vista que processo deste Tribunal já está em fase de recurso de revisão, e que na fase original essa questão não foi impugnada, será examinado, nesta ocasião, somente

o motivo da condenação no julgamento da TCE, que foi alusivo à não realização de parte do objeto do contrato de repasse.

27. Como se nota das informações dos autos, houve três inspeções realizadas à época dos fatos que apresentam bom nível de detalhes sobre os serviços efetuados, incluindo registros fotográficos dos pontos principais.

28. Para o deslinde do recurso em exame, é necessário entender melhor as conclusões do terceiro desses relatórios, referente à vistoria de 26/2/2010. Nele consta (peça 1, p. 162) que três ruas, João Paulo Barbosa, Pai Lui e Tancredo Neves, estavam 100% finalizadas, sem que houvesse necessidade de serviços adicionais. Quanto às ruas Vila dos Poços, Vitalino e Eulâmpio, o relatório descreveu os reparos que deveriam ser feitos, que implicaram os percentuais de conclusão de 90,41%, 89,10% e 48,82%, respectivamente. A seguir, transcrevo a tabela com os percentuais de execução e também a descrição das correções preconizadas (peça 1, p. 164):

<i>Rua</i>	<i>Percentual de execução</i>
<i>João Paulo Barbosa</i>	<i>100%</i>
<i>Pai Lui</i>	<i>100%</i>
<i>Tancredo Neves</i>	<i>100%</i>
<i>Vila dos Poços</i>	<i>90,41%</i>
<i>Vitalino Antônio de Melo</i>	<i>89,10%</i>
<i>Eulâmpio Tertuliano</i>	<i>48,82%</i>

“1 - A Rua Vila dos Poços foi totalmente concluída. As glosas referem-se unicamente aos reparos que deverão ser feitos na via (contenção de meio fio e paralelos soltos) conforme fotos 2, 3 e 4 em anexo;

2 - A Rua Vitalino foi totalmente concluída. As glosas referem-se unicamente aos reparos que deverão ser feitos na via (contenção de meio fio e fissuras no pavimento) conforme fotos 5, 6 e 7 em anexo;

3 - A Rua Eulâmpio foi totalmente concluída. As glosas referem-se aos reparos que deverão ser feitos na via (contenção de meio fio, fissuras e rebatimento ao longo do pavimento, e água servida sendo jogada na rua pela casa nº 26) conforme fotos 8 a 12 em anexo, a no execução dos sarjetões previstos no projeto, e também a um erro na memória de cálculo que considera, para pavimentação e regularização, o quantitativo de 1.106 m², quando na verdade deveria ser de 1.085 m² (217m x 5m). Caso os sarjetões não sejam executados, deverá ser apresentada justificativa técnica da fiscalização;”

29. Somando-se todas as pendências ainda remanescentes, obteve-se uma glosa de R\$ 30.365,59. sendo indicada, assim, a conclusão de 90,25% do objeto do contrato de repasse, equivalente a R\$ 283.606,87, de um total de R\$ 314.245,84 (destaco que, desse total, R\$ 21.745,84 seriam de contrapartida do município).

30. Neste ponto, cabe uma observação adicional. Até a citada vistoria, já haviam sido repassados pela Caixa R\$ 152.984,88. O que chama a atenção é que, mesmo que se considerasse que todo o valor da contrapartida já tinha sido aplicado, teriam sido empregados R\$ 174.730,72 para realizar 90,25% de um objeto estimado em R\$ 314.245,84. Esse descompasso ocorreu possivelmente pela demora na transferência dos valores federais, sendo provável que o município tenha utilizado recursos próprios que foram posteriormente repostos com os aportes enviados pela Caixa. Um exemplo da demora de liberação foi observado na 3ª parcela de R\$ 108.879,52, que, mesmo com o resultado positivo da inspeção de 26/2/2010, somente houve o repasse efetivo em 21/3/2011, mais de um ano

depois. Essa questão poderia ser mais bem esclarecida com o exame dos documentos atinentes à execução financeira do ajuste, mas, como já afirmei, não houve contestação sobre esse aspecto na primeira fase do presente processo e a Caixa registrou em seus sistemas que aprovou a prestação de contas. Desse modo, reputo superado esse assunto.

31. Desconsiderando esse desacerto temporal, como mostra a Serur, a soma dos dois repasses (R\$ 152.984,88 e R\$ 108.879,52) perfaz um montante de R\$ 261.864,40, que, adicionado à contrapartida, alcança R\$ 283.610,24, que equivale exatamente aos 90,25% do total previsto para as obras, de R\$ 314.245,84, tidos como finalizados, conforme a terceira vistoria da Caixa.

32. Desse modo, levando em conta as conclusões dessa vistoria efetuada em 26/2/2010, o valor das obras realizadas até então são compatíveis com o montante transferido pela Caixa.

33. Resta avaliar o relatório de visita em que se fundamentou o acórdão recorrido, que considerou sem funcionalidade as Ruas Vitalino Antônio de Melo e Tancredo Neves.

34. A constatação principal e mais imediata é que foi efetuada somente em 14/11/2016, mais de seis anos após a Caixa atestar a finalização de 90,25% dos serviços. Por certo, esse tipo de obra está sujeito a deterioração decorrente de intempéries e de sua própria utilização regular.

35. Destaco também as pertinentes observações da Serur, que reforçam essa hipótese de degradação das vias pelo transcurso do tempo. No caso da Rua Tancredo Neves, que, de acordo com a inspeção de 26/2/2010, teria sido integralmente construída, foi considerada sem funcionalidade em 2016, o que resultou na maior parcela do débito, R\$ 51.182,12 de um total de R\$ 82.576,66. Quanto à Rua Vitalino Antônio de Melo, também classificada como sem serventia, havia sido registrada, em 26/2/2010, a materialização de 89,10% dos serviços. É plausível que, nessas duas vias, não tenha havido, até o momento daquela vistoria, reparos dos defeitos gerados pelo uso e desgaste natural.

36. Enfim, estando o percentual de realização das obras, verificado em vistoria da Caixa realizado à época dos serviços, compatível com os valores federais transferidos para o município, entendo que este Tribunal deve dar provimento ao recurso de revisão para julgar regulares com ressalva as contas de Eduardo Gonçalves Tabosa Junior, excluindo a condenação em débito e a aplicação de multa.

Assim, acolhendo a proposta da Serur, ratificada pelo Ministério Público, voto para que seja adotado o acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de outubro de 2021.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator