



TC 006.994/2024-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Caixa Econômica Federal

Responsáveis: José Rolim Filho (CPF: 095.565.913-20) e Francisco Nagib Buzar de Oliveira (CPF: 618.127.303-49)

Advogado ou Procurador:

Sâmara Santos Noletto Quirino (OAB/MA 12.996) e outro, representando Francisco Nagib Buzar de Oliveira, conforme procuração (peça 118, p. 3);

Ricardo Araújo Torres (OAB/MA 9.505-A) e outro, representando José Rolim Filho, conforme procuração (peça 120)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (mandatária do Ministério das Cidades), em desfavor de José Rolim Filho e Francisco Nagib Buzar de Oliveira, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Contrato de Repasse de registro Siafi 612386, firmado entre o referido Ministério e o Município de Codó - MA, que teve por objeto a execução de um Sistema de Esgotamento Sanitário naquele município (peça 40).

HISTÓRICO

2. Em 13/10/2023, dirigente da Caixa Econômica Federal autorizou a instauração da tomada de contas especial (peças 1 e 95, p. 4). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1162/2023.

3. O Contrato de Repasse foi firmado no valor de R\$ 4.008.213,92, sendo R\$ 3.700.127,17 à conta da concedente e R\$ 308.086,75 referentes à contrapartida do conveniente (peça 37). Teve vigência de 27/12/2007 a 30/4/2021 (peça 1, p.1), com prazo para apresentação da prestação de contas em 29/6/2021 (peça 40, p. 5).

4. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 2.555.306,28 (peças 89 e 93), tendo sido desbloqueados recursos federais no total de R\$ 2.433.697,80 (peça 90).

5. A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio dos documentos constantes nas peças 1, 2 e 77.

6. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 94), foi a constatação da seguinte irregularidade:

Inexecução parcial sem aproveitamento útil da parcela executada.

7. O ajuste foi celebrado em dezembro/2007 e, ainda na gestão de Benedito Francisco da Silveira Figueiredo, houve o repasse das duas primeiras parcelas em agosto/2008, nos valores de R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (Sejus)
Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)

439.474,28 e R\$ 280.486,05 (peça 1, p. 3), mas ocorrendo desbloqueios somente na gestão municipal subsequente, a partir de janeiro/2009 (peça 1, p. 4).

8. Os demais recursos do ajuste foram repassados e desbloqueados integralmente por José Rolim Filho, entre 28/1/2009 e 2/12/2016 (peça 1, p. 3-4). Mas quando Francisco Nagib Buzar de Oliveira se tornou o gestor sucessor em janeiro/2017, ainda existiam recursos disponíveis para se realizar parcela restante das obras.

9. Conforme consta do Relatório de Acompanhamento de Engenharia – RAE, de 21/1/2016 (peça 77), as obras de construção do sistema de esgotamento sanitário alcançaram execução física de 67,85%, conforme quadro a seguir, contudo, sem alcançar funcionalidade, de acordo com o Parecer de Funcionalidade de 7/5/2021 (peça 2).

RELATÓRIO FÍSICO - 237.776-81	QUANTIDADE ACUM. - 12ª MEDIÇÃO		FINANCEIRO	
	CONTRATO	EXECUTADA	CONTRATO	DESBLOQUEADO
PROJETO TÉCNICO	01 und	89,85%	39.400,00	35.400,00
REDE COLETORA	19.167,34 m	18.168,3 m	2.179.032,74	1.664.748,71
LIGAÇÕES DOMICILIARES	1.646 und	892,00 m	422.673,24	386.643,18
EMISSÁRIO DE RECALQUE	2.688 m	-	163.595,00	-
ESTAÇÃO ELEVATÓRIA DE ESGOTO	02 und	62,83%	864.302,88	543.018,27
ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ESGOTO	01 und	15,25%	267.093,10	40.725,12
			R\$ 3.936.096,95	R\$ 2.670.535,28

10. De acordo com o referido parecer, as obras não tiveram continuidade após a última visita técnica, ocorrida em 14/1/2016 (peça 77), permanecendo inacabadas.

11. Sobre a funcionalidade do objeto executado, assim manifestou a Caixa (peça 2):

Parecer de Funcionalidade

Diante do exposto, entende-se que não é possível admitir a funcionalidade total e nem parcial do Sistema de Esgotamento Sanitário do TC nº 237.776-81, tendo em vista que sem a conclusão das Estações de Tratamento de Esgoto (ETE's), Estação Elevatória de Esgotos (EEE) e do Emissário de Recalque, a rede de esgoto implantada na área abrangida pelo projeto encontra-se sem funcionamento.

Dessa forma, estando todo o sistema inoperante, entende-se que para o valor total desbloqueado de R\$ 2.670.535,28 não é possível admitir funcionalidade

12. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

13. No relatório (peça 95), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 2.387.757,80, imputando-se a responsabilidade a: José Rolim Filho, Prefeito Municipal nos períodos de 1/1/2009 a 31/12/2012 e de 1/1/2013 a 31/12/2016, na condição de gestor dos recursos; e Francisco Nagib Buzar de Oliveira, Prefeito Municipal no período de 1/1/2017 a 31/12/2020, na condição de prefeito sucessor.

14. Conforme o explicado no item 2.5 do PA GIGOV/SL 0277/2023 (peça 1, p. 5), o mencionado montante original total de R\$ 2.387.757,80 é referente às parcelas de OGU desbloqueadas para pagamento da Meta 01–Sistema de Esgotamento Sanitário, que, consoante o parecer técnico de engenharia, não possui funcionalidade, tendo sido seguida a cronologia de desbloqueios abaixo, informada pela Caixa no referido item 2.5 do PA:

Data desbloqueio	Valor histórico (R\$)
8/1/2009	468.956,70



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (Sejus)
Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)

12/2/2009	33.276,00
30/3/2009	36.109,66
19/6/2009	84.253,16
2/9/2009	323.038,98
16/9/2009	82.449,35
10/11/2009	360.880,39
16/12/2009	300.000,00
23/12/2009	120.549,78
22/1/2010	129.534,85
19/2/2010	100.311,60
25/11/2013	27.836,81
27/2/2015	40.523,42
23/12/2015	106.118,00
29/7/2016	173.919,10 (x)

(x) desbloqueio processado mediante 3 diferentes desbloqueios, referentes a diferentes beneficiários terceiros, conforme o informado no item 2.5 do PA

15. Em 18/1/2024, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 98), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno também concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 99 e 100).

16. Em 21/3/2024, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 101).

17. Na instrução inicial (peça 103), concluiu-se que, a partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas no seu exame técnico, foi possível definir a responsabilidade de José Rolim Filho e Francisco Nagib Buzar de Oliveira, e quantificar adequadamente o débito a eles atribuídos, propondo, por conseguinte, que se promovesse a citação dos responsáveis, mediante encaminhamento nos termos abaixo:

a) realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, os responsáveis abaixo indicados, em decorrência das condutas praticadas, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:

Débito relacionado ao responsável José Rolim Filho (CPF: 095.565.913-20), Prefeito Municipal no período de 1/1/2009 a 31/12/2012 e 1/1/2013 a 31/12/2016, na condição de gestor dos recursos, em solidariedade com Francisco Nagib Buzar de Oliveira.

Irregularidade: inexecução parcial sem aproveitamento útil da parcela executada.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2 e 77.

Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; Princípio da Continuidade do Serviço Público; cláusula terceira, item 3.2, alíneas "a", "d", "o" e "p", do Contrato de Repasse.

Cofre credor: Tesouro Nacional.



Valor atualizado do débito (sem juros) em 11/2/2025: R\$ 5.432.227,15.

Conduta: deixar de tomar as providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão, restando imprestável a parcela executada, seja por ter ficado a obra inacabada, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados.

Nexo de causalidade: a ausência das providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão resultou na impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário federal correspondente ao valor integral repassado.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, tomar todas as providências necessárias à continuidade da execução do objeto do instrumento.

Débito relacionado ao responsável Francisco Nagib Buzar de Oliveira (CPF: 618.127.303-49), Prefeito Municipal no período de 1/1/2017 a 31/12/2020, na condição de prefeito sucessor, em solidariedade com José Rolim Filho.

Irregularidade: inexecução parcial sem aproveitamento útil da parcela executada.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2 e 77.

Normas infringidas: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; Princípio da Continuidade do Serviço Público; cláusula terceira, item 3.2, alíneas "a", "d", "o" e "p", do Contrato de Repasse.

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 11/2/2025: R\$ 5.432.227,15.

Conduta: deixar de tomar as providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão, restando imprestável a parcela executada, seja por ter ficado a obra inacabada, seja porque os serviços executados não foram suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados.

Nexo de causalidade: a ausência das providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão resultou na impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário federal correspondente ao valor integral repassado.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, tomar todas as providências necessárias à continuidade da execução do objeto do instrumento.

b) informar aos responsáveis que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente sanará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) encaminhar cópia digital da presente instrução aos responsáveis, a fim de subsidiar a apresentação de suas alegações de defesa e/ou razões de justificativa;

e) esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação ou à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

18. A proposta foi acolhida no âmbito da AudTCE (peças 104 e 105), e, no Parecer à peça 107, o *Parquet* manifestou-se de acordo com a proposta oferecida pela Unidade Técnica.



19. O Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, Relator, no Despacho à peça 108, com fundamento nos artigos 10, § 1º, 11 e 12, incisos I e II, determinou a citação dos responsáveis nos exatos termos propostos na instrução de peça 103 dos autos.

20. Em atendimento, as providências inerentes às citações foram concluídas, com validade da ciência dos responsáveis, conforme o registrado no Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 135).

21. Regularmente citados, portanto, os patronos constituídos de José Rolim Filho e Francisco Nagib Buzar de Oliveira apresentaram as defesas desses responsáveis, acostadas às peças 133-134 e 129-132, respectivamente.

22. Assim, os autos retornaram à Unidade Técnica, para fins de instrução.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024 E DA RESOLUÇÃO TCU 344/2022

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

23. Como descrito no item 10 da instrução inicial (peça 103, p. 2), verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 29/6/2021, portanto, há menos de 10 anos.

Valor de Constituição da TCE

24. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R\$ 5.181.875,41, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

25. 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).

26. 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.

27. 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.

28. 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; e 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.

29. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2.219/2023-TCU-2ª Câmara (Rel. 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.

30. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler),



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (Sejus)
Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)

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.

31. No caso concreto, como informado no item 18 da instrução inicial (peça 103, p. 2), considera-se, nos termos art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 29/6/2021.

32. E conforme o descrito no item 19 daquela instrução (peça 103, p. 2-3), a tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344/2022	Efeito
1	29/6/2021	Data limite para a apresentação da prestação de contas	Art. 4º inc. I	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	13/10/2023	Parecer Circunstanciado (peça 1)	Art. 5º inc. II	1ª interrupção – Marco inicial da prescrição intercorrente (Art. 8, § 3º)
3	30/10/2023	Relatório de TCE (peça 95)	Art. 5º inc. II	Sobre ambas as prescrições
4	18/1/2024	Relatório de Auditoria da CGU (peça 98)	Art. 5º inc. II	Sobre ambas as prescrições

33. 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.

34. 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.**

35. A título de registro, menciona-se que as defesas interpostas aos autos não contemplam alegações de prescrição processual.

36. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

37. Como mencionado, os patronos constituídos de José Rolim Filho e Francisco Nagib Buzar de Oliveira apresentaram as defesas acostadas às peças 133-134 e 129-132, respectivamente.

38. Nas alegações, cada defesa busca atribuir a culpabilidade pela ocorrência ao outro responsável solidário arrolado.

39. Desse modo, faremos adiante as análises das defesas de forma conjunta, após a exposição das correspondentes alegações.

Alegações de defesa de José Rolim Filho (peça 133).

40. A defesa de José Rolim Filho, prefeito de 2009 a 2016, trouxe as alegações à peça 133, acompanhadas de cópia de decreto municipal de 2/1/2009 (peça 134), o qual designa ordenadores de despesas e suas atribuições, dentre outras providências.

41. Após um breve relatório (peça 133, p. 1), a defesa alega ilegitimidade passiva *ad causam* do ora defendente para responder pela matéria dos autos, argumentando-se em suma que (peça 133, p. 2-7):

a) o defendente não possuía, durante seu mandato de prefeito, poder de gestão sobre os recursos



repassados pelo Ministério das Cidades, não lhe competindo solicitar, contratar ou, de qualquer modo, ordenar a despesa, padecendo de competência funcional e técnica;

b) não seria o defendente, enquanto esteve na condição de prefeito, legitimado a responder a presente TCE;

c) não atuou como ordenador, nem esteve à frente da execução do contrato, ficando os atos de gestão a cargo dos secretários municipais, face o estabelecido no Decreto 3.709, de 2/1/2009 (peça 134), o qual disciplina o modelo de descentralização administrativa adotado naquela municipalidade;

d) cada secretário municipal passou a ser o ordenador de despesas, bem como o responsável pela execução direta dos contratos, concentrando-se a ordenação de pagamentos com o Secretário de Finanças e com o Secretário de Governo;

e) por se tratar de obra de engenharia, a execução física do contrato era, ainda, de responsabilidade do Secretário de Infraestrutura do Município;

f) ficaram sob a incumbência do prefeito apenas as questões de política governamental, enquanto a prática dos atos de ordenador de despesas e demais questões relacionadas aos contratos de repasse, restaram encarregadas aos gestores das Secretarias e dos Fundos municipais;

g) o prefeito não lidou diretamente com bens e valores públicos, logo, não poderia ter sido chamado a responder pelas questões suscitadas, que dizem respeito apenas a atos de gestão, os quais, como já vistos, eram de inteira e exclusiva responsabilidade do secretariado municipal;

h) inviável a responsabilização do representado, em função da delegação de competências, que resultou em segregação de funções entre secretários e servidores públicos;

i) seria humanamente impossível ao prefeito levar a efeito, adequadamente, sozinho, todos os atos de ordenação e controle de despesas, e cuidar da execução de e supervisão de todos os contratos firmados, em todas as suas etapas;

j) a Constituição Federal permite ao presidente, e, consequentemente, ao prefeito, em razão do princípio da simetria, que competências funcionais sejam delegadas a Secretários, como na espécie, ou a outros servidores públicos, conforme seu art. 84, parágrafo único;

k) a ausência de responsabilidade do prefeito, quando há delegação aos secretários municipais para ordenar despesas, gerir recursos e executar contratos, é encapada pelo TCU, conforme ementa do Acórdão nº 357/2007 (peça 133, p. 3), prolatado nos autos do TC nº 014.542/2001- 8;

l) esse precedente se amolda à hipótese dos autos, pois, em ambos os casos, os atos de ordenação de despesas e de gestão dos valores repassados foram legalmente delegados aos secretários, ficando o prefeito eximido de qualquer responsabilidade sobre referidos atos;

m) cabe delimitar a responsabilidade de cada um dos gestores municipais, e José Rolim Filho não saiu da condição de Chefe de Governo em instante algum, não podendo ser julgado por atos que não praticou, em processo de TCE, em sintonia com o contido no art. 71, incisos I e II, c/c art. 75, da Constituição;

n) no Recurso Extraordinário nº 132.747 - DF, o STF assentou a impossibilidade dos Tribunais de Contas julgarem os atos do Chefe do Executivo na hipótese em que não acumulam as funções políticas com as de ordenação, conforme excerto do Voto do Ministro Marco Aurélio (peça 133, p. 4-5);

o) assim, o problema reside apenas nos municípios em que não há distribuição e escalonamento das funções de seus órgãos e das atribuições de seus agentes, restando ao prefeito a função de ordenar despesas e gerir diretamente recursos e execução de contratos;

p) nesses casos, conforme bem decidiu o Superior Tribunal de Justiça, o prefeito submete-se a duplo julgamento. Um político, perante o Parlamento, precedido de parecer prévio; outro técnico, a cargo da



Corte de Contas. Porém, tal conjectura não se enquadra no caso em apreço;

- q) José Rolim Filho, enquanto Chefe do Poder Executivo, e não tendo atuado como ordenador de despesas, afigura-se parte ilegítima para responder acerca das questões levantadas na TCE, configurando-se a responsabilidade dos gestores das respectivas pastas administrativas;
- r) o ato de prestar contas constitui uma obrigação de caráter personalíssimo, logo, além do gestor que ordena as despesas, ninguém mais pode assumir o dever de prestar contas de algo que não conhece;
- s) entender que José Rolim Filho é legitimado a responder pelos atos de gestão analisados contraria o Princípio de Intranscendência da Denúncia, o qual veda a formalização de acusação contra quem não tenha envolvimento comprovado e direto nos atos supostamente ilegais;
- t) não há uma suposta responsabilidade solidária do prefeito por atos praticados pelos secretários apenas em razão destes terem sido nomeados por aquele, eis que essa modalidade de responsabilidade, nos termos do art. 265 do Código Civil, não se presume, resultando da lei ou da vontade das partes;
- u) afigura-se impossível e sem razoabilidade exigir de um prefeito, diante de suas atribuições, exercer fiscalização dos atos praticados por todos os seus subordinados, e admitir o contrário traz à tona a aplicação da responsabilidade objetiva, instituto absolutamente incompatível com o caso dos autos;
- v) neste sentido, é imperioso o trecho do Voto condutor proferido pelo Min. Edson Vidigal nos autos do Habeas Corpus nº 13.720/PR, que tramitou perante o Superior Tribunal de Justiça (peça 133, p. 6);
- w) repelindo a responsabilidade do prefeito por atos dos subordinados (responsabilidade por ato de terceiro), assim como a responsabilidade objetiva, a jurisprudência firmou entendimento (STJ - HC 13.720/PR, Re. Min. Edson Vidigal; STJ - RESP 94539/PR, rel. Min. Vicente Cernicchiaro), conforme excertos de ementas (peça 133, p. 6-7);
- x) nem a ordenação da despesa, nem a fiscalização dos serviços prestados faziam parte de suas competências funcionais. E compulsando os autos, não foi apontada qualquer irregularidade formal que diga respeito à competência do defendente;
- y) as ordens de pagamento eram definidas pelo gestor da secretaria pertinente, que era o responsável pela fiscalização da execução material dos serviços, sendo os verdadeiros legitimados a responderem pelos atos ora estudados;
- z) assim, pugna-se pela exclusão de seu nome do polo passivo desta TCE, eis que restou fartamente demonstrada a ilegitimidade passiva deste no caso vertente.

42. Na sequência, alega-se a ausência de responsabilidade de José Rolim também porque teria sido diligente, dado que fez execução substancial do objeto, mas tendo ocorrido desídia do prefeito sucessor. Argumenta-se em suma que (peça 133, p. 7-9):

- a) sem que se verifique qualquer contradição com o conteúdo da tese contida no tópico anterior (ilegitimidade passiva), há de se refletir ainda sobre a responsabilidade no prefeito sucessor, que, no presente caso, se mostra integral e exclusiva;
- b) durante os anos de 2009-2016, a gestão de José Rolim Filho demonstrou empenho na execução do contrato de repasse, alcançando 67,85% da execução física das obras do sistema de esgotamento sanitário, conforme atestado pelo Relatório de Acompanhamento de Engenharia;
- c) esse percentual comprova que a gestão do defendente não apenas iniciou os trabalhos, mas também os conduziu de forma contínua, aplicando os recursos federais de maneira progressiva;
- d) conforme jurisprudência do TCU (Acórdão 2915/ 2023- Primeira Câmara, Relator Vital do Rêgo; Acórdão 9423/ 2021-1ª Câmara-Relator Benjamin Zymler), havendo recursos e viabilidade, o sucessor tem o dever de dar continuidade a obras iniciadas na gestão anterior, sob pena de se configurar sua



responsabilidade integral, conforme excertos (peça 133, p. 8);

e) no caso, seu sucessor, Francisco Nagib Buzar de Oliveira (gestão 2017-2020), recebeu o projeto em andamento, com recursos financeiros remanescentes, mas não tomou medidas para concluí-lo, conforme evidenciado pelas oito notificações por ele completamente ignoradas;

f) se o sucessor tivesse cumprido sua obrigação administrativa, a obra teria sido finalizada, evitando qualquer prejuízo ao erário ou a sociedade;

g) o referido prefeito sucessor não trouxe aos autos qualquer comprovação de inviabilidade financeira e técnica que teria impedido a conclusão da obra iniciada pela gestão do ex-prefeito José Rolim Filho;

h) a conduta omissiva do sucessor não pode ser utilizada em uma análise retroativa para responsabilizar o gestor anterior, que cumpriu sua parte dentro das possibilidades administrativas e técnicas de seu mandato;

i) a responsabilização solidária não se aplica quando a gestão anterior agiu com diligência, cabendo ao sucessor a conclusão do objeto;

j) a atuação do diligente da gestão de José Rolim Filho resta demonstrada objetivamente, pela conclusão de parte relevante do objeto do contrato (quase 70%). Caberia ao sucessor a realização de somente cerca de 30%, o que não o fez;

k) a imprestabilidade da obra decorre exclusivamente da inação do prefeito sucessor, que deixou o sistema inacabado e inoperante, conforme atestado pelo Parecer de Funcionalidade;

l) assim, José Rolim Filho não pode ser responsabilizado por danos decorrentes da não conclusão da obra, pois: (1) Sua gestão cumpriu sua parte na execução do contrato, avançando significativamente nas obras; (i) A falha final deve ser atribuída ao prefeito sucessor, que, mesmo notificado em 8 ocasiões, não agiu para concluir o projeto; (i) Não há base legal ou jurisprudencial para imputar responsabilidade retroativa a um gestor que agiu dentro de suas competências.

43. Depois, a defesa alega ausência de nexo de causalidade entre as irregularidades apontadas no exame técnico constante dos autos e as competências à época do defendente, argumentando-se em suma que (peça 133, p. 9-11):

a) o pré-requisito fundamental do nexo de causalidade não se encontra nos autos, pois não está demonstrada a ligação entre o comportamento do defendente e o suposto dano, dado que, por meio de decreto, concedeu aos gestores das secretarias o poder para exercer os atos de gestão;

b) ademais, conforme restou evidenciado no tópico anterior, caberia ao prefeito sucessor a conclusão do objeto do contrato, cujo objeto foi substancialmente cumprido pela gestão do defendente;

c) a medida que se impõe é o reconhecimento da sua ilegitimidade para figurar no presente processo administrativo, desconsiderando a total ausência de nexo de causalidade entre os fatos e a competência do ex-gestor;

d) cada uma das secretarias municipais, na pessoa do secretário, exerceu a competência funcional para ordenar as despesas e, conjuntamente com sua equipe, estava compelida a fiscalizar a execução dos serviços;

e) deste modo, não poderia o prefeito responder pela execução dos serviços objeto do Contrato de Repasse de registro Siafi 612386, posto que não era o ordenador e tampouco responsável pela referida fiscalização;

f) a jurisprudência do TCU tornou pacífica a discussão, sendo a responsabilidade devida ao Secretário. No Acórdão 563/2019 - Segunda Câmara, por exemplo, o Ministro Weder de Oliveira, em seu Voto, discutiu a temática em um caso semelhante ao presente, conforme excerto (peça 133, p. 10);



g) portanto, no mérito, a responsabilidade apenas poderá ser imputada quando houver o nexo de causalidade, visto que, sem o vínculo lógico não poder ex-chefe do executivo responder por eventuais danos causado ao erário, posto que não praticou conduta para causar o dano.

44. Adicionalmente, a defesa alega ausência de responsabilidade nos termos do art. 22, §1º da LINDB, consideradas as circunstâncias práticas, limitantes e condicionantes da atuação do agente, argumentando-se em suma que (peça 133, p. 11):

a) a LINDB, dispõe, em seu artigo 22, §1º, que, na interpretação das normas jurídicas que envolvam gestão pública, devem necessariamente ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas, capazes de limitar ou condicionar sua atuação;

b) a execução de obras de saneamento básico exige projetos complexos, obtenção de licenças e, em muitos casos, impedimentos geotécnicos (como solo inadequado ou áreas de difícil acesso);

c) ademais, situações como a instabilidade na equipe técnica (como rotatividade ou indisponibilidade de profissionais) podem impactar a continuidade dos trabalhos;

d) análise do TCU deve afastar responsabilizações automáticas, reconhecendo que José Rolim Filho agiu dentro dos limites possíveis em sua gestão, enfrentando obstáculos reais, e que a eventual falha na conclusão deve ser atribuída a fatores alheios à sua vontade, não a omissão intencional;

e) condenar gestores por limitações estruturais desconsidera a realidade da administração pública e desincentiva a atuação diligente.

45. Ao final (peça 133, p. 12-13), a defesa conclui manifestando que não se verificou a existência de vício ou ilegalidade capaz de gerar a responsabilização do defendente, inexistindo irregularidades que possam ser a ele atribuídas, requerendo-se (grifos da defesa):

1) A admissão da presente defesa, processando-a na forma regimental;

2) O reconhecimento da ILEGITIMIDADE PASSITA AD CAUSAM do defendente, afastando-o da condição de responsável pelas irregularidades já explicitadas, envolvendo os recursos recebidos por força do Contrato de Repasse nº 0237776- 81/2007/MINISTERIO DAS CIDADES/CAIXA, de registro Siafi nº 612386, em virtude do instituto da DESCENTRALIZACAO ADMINISTRATIVA aplicável à espécie, conforme disposições do Decreto nº 3.709/2009;

3) **No mérito**, acaso superada, por mera hipótese, a tese de *ilegitimidade passiva ad causam*:

3.1) Reconheça a **ausência de responsabilidade** do ex-gestor JOSE ROLIM FILHO, em virtude: a) de sua atuação diligente, comprovada de forma objetiva pela execução substancial do objeto do contrato de repasse; b) e/ou pela impossibilidade de responsabilização do Defendente por desídia do prefeito sucessor, conforme entendimento firmado por este Tribunal, nos termos dos arestos colacionados a defesa;

3.1) Reconheça a ocorrência da **ausência de nexo de causalidade** entre as irregularidades apontadas no exame técnico constante dos autos e as competências à época exercidas pelo Defendente, determinando assim, sua exclusão do polo passivo desta TCE,

3.2) Reconheça a ausência de responsabilidade do ex-gestor JOSE ROLIM FLHO, nos termos do art. 22, §1º da LINDB, consideradas as circunstâncias práticas, limitantes e condicionantes da atuação do agente, que envolvem a execução da obra de saneamento básico objeto do Contrato de Repasse;

Pugna pela **produção das provas necessárias** ao pleno exercício do direito de defesa, a serem requeridas na próxima oportunidade concedida para manifestação.

Alegações de defesa de Francisco Nagib Buzar (peça 129).

46. Por meio de procuradora constituída nos autos (peça 129, p. 9), a defesa de Francisco Nagib



Buzar, prefeito de 2017 a 2020, trouxe as alegações à peça 129, acompanhadas desta documentação: a) cópia de despacho de autorização para instauração de TCE, lavrado pelo responsável em 30/10/2017 (peça 130); b) extrato bancário de dezembro/2007 a agosto/2023 (peça 131); e c) tabelas de conciliações bancárias de 2008 a 2023 (peça 131).

47. Após expor sua tempestividade (peça 129, p. 1), a defesa inicia expondo um denominado “esforço fático” acerca da avença (peça 129, p. 2-3):

a) firmado no exercício de 2007, os repasses da União vieram a se concretizar a partir de agosto de 2008, sendo inicialmente recebidos e gerenciados por Benedito Francisco da Silva, e, posteriormente, recebidos e geridos integralmente por José Rolim Filho, nos exercícios de 2009 a 2016;

b) conforme a instrução (peça 103), apesar de dispor de ajuste em vigor, tempo e recursos suficientes, José Rolim Filho, tendo recebido as obras iniciadas na gestão anterior e dado prosseguimento, não foi capaz de concluí-la até o final de sua gestão em 31/12/2016, mesmo após o transcurso de 8 anos;

c) na fiscalização ocorrida em 16 de janeiro de 2016, relatou-se o alcance de apenas 67,85% de execução física da obra, sem, contudo, alcançar funcionalidade;

d) assim, Francisco Nagib, sucessor a partir de 2017, assumindo a função após transcurso de 9 anos desde o início da execução das obras objeto do Contrato de Repasse, não foi capaz de concluí-la, sendo chamado à responsabilização solidária.

48. Na sequência, a defesa inicia alegando a inexistência de omissão por parte de Francisco Nagib Buzar, argumentando-se em suma que (peça 129, p. 3-8):

a) a administração pública municipal, guiada pelos princípios constitucionais, deve dedicar-se continuamente a assegurar eficiência, continuidade e economicidade na gestão dos recursos públicos.

b) como reflexo do cumprimento deste dever legal, segundo jurisprudência do TCU, o prefeito sucessor tem a obrigação de continuar obras iniciadas pela gestão anterior, quando há disponibilidade de recursos, e a interrupção dessas obras resultaria em ineficiência administrativa ou desperdício;

c) a omissão do sucessor em continuar as obras pode ser interpretada como uma violação ao princípio da eficiência. A responsabilidade do sucessor continuar obras inacabadas é um imperativo legal e ético, que transcende a gestão financeira e implica governança eficiente;

d) todavia, há situações fáticas que autorizam interpretação mais flexível e proporcional das normas, considerando as circunstâncias que foram impostas ao agente, limitando sua ação, nos termos do art. 22, §1º, da LINDB;

e) na fiscalização ocorrida em 16 de janeiro de 2016, relatou-se que as obras já se encontravam paralisadas, com alcance de apenas 67,85% de execução física, sem alcance de funcionalidade, e, mesmo após o transcurso de 08 anos, não haviam sido concluídas;

f) em janeiro de 2017, ao assumir a gestão, Francisco Nagib Buzar de Oliveira encontrou a obra em um cenário de abandono e deterioração;

g) passados quase 09 anos desde seu início, os serviços e estruturas já executados demonstravam sinais visíveis de desgaste e comprometimento, agravados pela ação do tempo, pela exposição às intempéries e pela ausência de manutenção preventiva.

h) além da deterioração da estrutura física, a desatualização dos preços inicialmente pactuados e a obsolescência de parte dos materiais e técnicas utilizados comprometeram integralmente a retomada imediata da obra, exigindo que fossem reavaliadas as condições técnicas e orçamentárias;

i) não se pode exigir do gestor o impossível, e é justamente para esses casos que a LINDB impõe a análise das dificuldades reais enfrentadas na gestão pública, como forma de proteger o agente de



responsabilização indevida e desproporcional.

- j) em 30/10/2017, ordenou e autorizou que sua equipe técnica procedesse à análise acerca da viabilidade de retomada e conclusão da obra, considerando os custos atuais e a estrutura remanescente;
- k) na mesma oportunidade, deixou, ainda, autorizada a constituição de uma Comissão Especial de Tomada de Contas para apuração da responsabilidade de José Rolim Filho, em razão da omissão na conclusão da obra (DOC 01 – peça 130);
- l) como resultado da análise técnica, concluiu-se que a única forma de retomar e concluir a obra seria por meio da repactuação dos valores com o ministério, em vista da defasagem provocada pelo período de paralisação, da deterioração das estruturas e da necessidade de atualização tecnológica;
- m) no entanto, apesar dos esforços, Francisco Nagib não obteve êxito na formalização dessa repactuação durante os quatro anos de seu mandato, ao passo que os custos com a reprogramação ficariam a cargo do município, o que inviabilizou a retomada imediata da obra no período, deixando para o sucessor;
- n) nos termos do art. 22 e §1º da LINDB, as dificuldades práticas enfrentadas por Francisco Nagib foram reais, portanto, qualquer juízo de responsabilização deve levar em conta essas limitações concretas, como a inviabilidade orçamentária e a técnica;
- o) assim, no período de 1/1/2017 a 31/12/2020, não houve movimentação na conta específica, conforme extrato anexo (DOC. 02 – peça 131), mas tão somente a transferência eletrônica do montante de R\$ 121.608,38, que foi aplicado na poupança, até ter sido devolvido para a União em 2023;
- p) a administração pública deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo submetida à fiscalização, tanto pelo controle externo, quanto pelo controle interno de cada Poder;
- q) entretanto, quando analisada a atuação de Francisco Nagib, cabe reconhecer que não violou qualquer norma, uma vez que não deu causa à inexecução parcial da obra conveniada e a imprestabilidade da parcela realizada;
- r) ao assumir, deparou-se com uma obra que se alastrava há quase 9 anos, e, diante de sua paralização e deterioração, não se manteve inerte, mas ordenou que fosse realizada a análise quanto a viabilidade técnica e orçamentária de sua continuidade, concluindo-se pela necessidade de repactuação;
- s) não houve omissão, mas a constatação, em meados de 2017, de que tecnicamente a continuidade da obra paralisada na gestão anterior era inviável, agravada na constatação de que os custos com a reprogramação ficariam a cargo do município, inviabilizando também a continuidade orçamentária;
- t) apesar de ter recursos garantidos, as obras paralisadas não foram retomadas por inviabilidade técnica e orçamentária, sendo deixados em conta os valores remanescentes do convênio, até seu regular levantamento e devolução à União;
- u) inexistente nexo causal para responsabilização solidária de Francisco Nagib. Diligente pela coisa pública, determinou à Controladoria Geral a adoção das providências para constituição da Comissão Especial de Tomada de Contas, com a citação do responsável, assegurando-se o direito de defesa;
- v) para ilustrar, têm-se uma linha do tempo:

2007 - Celebração do Ajuste no mês de dezembro. Gestão de Benedito Francisco da Silva.

2008 - Início das obras no mês de agosto. Gestão de José Rolim Filho.

2016 - Parecer pela paralisação das obras em janeiro de 2016, com 67,85% de execução física. Gestão de José Rolim Filho.

2017 - Análise da viabilidade técnica e orçamentária de retomada das obras. Conclusão pela necessidade



de repactuação. Inviabilidade do Município de arcar com valores da repactuação. Gestão de Francisco Nagib Buzar de Oliveira.

2023 - Devolução dos recursos remanescentes em conta específica à União. Gestão de José Francisco Lima Neres.

w) a inexecução e a deterioração são consequência direta da gestão do senhor José Rolim Filho, a quem coube o recebimento e a gestão integral dos valores recebidos;

x) ainda em 2017, a obra já estava em estágio irreversível de comprometimento funcional e estrutural, além de que os valores disponíveis para conclusão da obra eram manifestamente insuficientes, o que exclui qualquer responsabilidade superveniente;

y) no tocante à responsabilização por suposto prejuízo ao erário, a Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021, exige-se a comprovação de dolo específico ou culpa grave, o que não se vislumbra no caso concreto;

z) não há, nos autos, qualquer indício de enriquecimento ilícito, desvio de recursos ou vantagem pessoal obtida por Francisco Nagib, tampouco se comprova que os valores remanescentes em conta tenham sido utilizados fora da finalidade pactuada, pelo contrário, foram devolvidos à União;

aa) a mera inviabilidade de continuidade da execução da obra, sem que se comprove má-fé ou negligência grave do agente público, não pode ensejar responsabilização por ato de improbidade administrativa;

bb) trata-se de hipótese em que eventual responsabilidade é de natureza institucional, atribuível ao ente federativo, e não pessoal ao gestor Francisco Nagib, sobretudo quando se constata a ausência de benefício individual e a presença de fatores externos impeditivos à continuidade da execução;

cc) é imperioso reconhecer a inexistência de dolo ou culpa grave, o que afasta qualquer responsabilidade solidária, com base na jurisprudência atual e na nova redação da Lei 8.429/1992 (TRF-4 - APELREEX: 50000193020104047013 PR 5000019-30.2010.4.04 .7013, Relator.: FERNANDO QUADROS DA SILVA, Data de Julgamento: 04/07/2012, TERCEIRA TURMA); Acórdão 1336340, 07005702120208070018, Relator.: GISLENE PINHEIRO, 7ª Turma Cível, data de julgamento: 28/4/2021, publicado no DJE: 11/5/2021. Pág.: Sem Página Cadastrada.) (TJ-DF 07061451020208070018 DF 0706145-10.2020.8.07 .0018, Relator: FÁTIMA RAFAEL, Data de Julgamento: 21/07/2021, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE: 04/08/2021. Pág.: Sem Página Cadastrada), conforme ementas (peça 129, p. 7-8);

dd) diante da inexistência de nexo causal, da atuação diligente e tempestiva de Francisco Nagib e da ausência de dolo ou culpa grave, requer-se o reconhecimento da inexistência de responsabilidade solidária pelos prejuízos imputados, com sua consequente exclusão do rol de responsáveis.

49. Ao final (peça 129, p. 8), a defesa de Francisco Nagib assim requereu (grifos da defesa):

a. O **reconhecimento da inexistência de responsabilidade solidária** do ex-prefeito **Francisco Nagib Buzar de Oliveira**, diante da ausência de nexo causal entre sua gestão e a inexecução da obra, com consequente arquivamento da presente Tomada de Contas Especial em relação a este;

b. A aplicação do art. 22, §1º, da LINDB, considerando as dificuldades reais enfrentadas e a inviabilidade técnica e orçamentária da retomada da obra;

c. O **afastamento de qualquer imputação de ato de improbidade administrativa**, por inexistência de dolo, culpa grave, desvio de finalidade ou prejuízo causado por ação ou omissão do ex-gestor.

d. Caso não acolhido integralmente, que seja reconhecida a atenuação da conduta, com a consequente **mitigação de eventual sanção**.



Análise das defesas de José Rolim Filho e de Francisco Nagib Buzar de Oliveira.

50. Somos pelo não acolhimento das alegações de defesa de José Rolim Filho e de Francisco Nagib Buzar de Oliveira.

51. De início, é necessário destacar que, por parte das defesas, não há qualquer contestação de que a obra de fato se encontra inconclusa e sem aproveitamento útil da parcela executada, consequentemente, em prejuízo ao erário federal correspondente ao valor integral repassado, conforme a jurisprudência apontada no exame técnico da instrução à peça 103.

52. E, a partir deste ponto, observa-se também que as defesas não apresentam qualquer elemento novo, no sentido de demonstrar que porventura adotaram medidas efetivas para pelo menos tentar retomar a execução dos serviços.

53. No tocante à defesa de José Rolim Filho, prefeito de 2009 a 2016, o fato de existir delegação para ordenação de despesas durante sua gestão é irrelevante no presente caso, dado que não foi imputado débito por pagamentos reputados indevidos, mas sim por não tomar providências necessárias à continuidade da execução do objeto do instrumento pactuado.

54. Nesse contexto, a responsabilidade por garantir continuidade à execução do objeto é do titular da administração municipal, que assumiu esse compromisso perante a União, como se depreende por exemplo de um dos termos aditivos à peça 46, do qual foi signatário em 11/11/2015. Trata-se de uma responsabilidade de natureza irrenunciável.

55. Após a execução física constatada na inspeção realizada em 14 de janeiro de 2016, sua defesa não consegue apontar qualquer avanço nas obras durante o resto daquele exercício, ainda sob seu comando, apesar de existirem recursos em conta para dar continuidade aos serviços.

56. Em suma, tendo sido o município contemplado com recursos federais recebidos durante os oito anos consecutivos de sua gestão, que promoveu um avanço físico de somente 67,85% do programado (peça 77), e sem evolução ao longo de todo o último ano de mandato (2016), tendo avançado apenas 5,45% desde dezembro de 2014, quando foi verificada uma realização acumulada de 62,40% (peça 77), portanto, configurou-se uma execução lenta, quase irrisória, ao longo dos dois últimos anos de sua administração.

57. Nesse contexto, resta descaracterizada a alegação de que “... *a gestão do Defendente não apenas iniciou os trabalhos, mas também os conduziu de forma contínua, aplicando os recursos federais de maneira progressiva*”.

58. Assim, resta confirmada a conduta omissiva que lhe foi imputada, no sentido de deixar de tomar as providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão, restando imprestável a parcela executada, e, consequentemente, causando prejuízo ao erário federal correspondente ao valor integral repassado.

59. E, no caso concreto, são inaplicáveis as alegações de que “... *seria humanamente impossível ao prefeito levar a efeito, adequadamente, ele sozinho, todos os atos de ordenação e controle de despesas, e cuidar da execução de e supervisão de todos os contratos firmados, em todas as suas etapas*”, ou de que não “...*poderia, portanto, nesse contexto, o Prefeito Municipal responder por tais supostas irregularidades, quando nem a ordenação da despesa, nem a fiscalização dos serviços prestados faziam parte de suas competências funcionais*”, dado que, no contexto local da expressiva materialidade do contrato de repasse, bem como do valor social inequívoco da obra programada, não se concebe que o prefeito simplesmente possa abdicar do dever de supervisionar a correta execução do objeto pactuado.

60. Por fim, sobre a alegação de que enfrentou “...*obstáculos reais, que a eventual falha na conclusão deve ser atribuída a fatores alheios à sua vontade, não a omissão intencional*”, além de não



se demonstrar de forma efetiva os referidos obstáculos, trata-se de um argumento que desconsidera que, durante o seu mandato, foram concedidas quase uma dezena de prorrogações de vigência (peça 1, p. 1), não sendo razoável que, ao longo de todo este período, esses supostos obstáculos tenham permanecido insuperáveis.

61. Assim, procede a responsabilização imputada pelo tomador de contas no item 26 de seu relatório, qual seja, *“Jose Rolim Filho, gestor nos períodos de 01/01/2009 a 31/12/2012 e reeleito de 01/01/2013 a 31/12/2016, Prefeito sucessor da avença, esteve 8 anos à frente do município, responsável pela autorização de saque dos recursos, sendo que o atraso e a lentidão na obra concorreram para a não execução do objeto e que não trouxe os benefícios à população local, na forma prevista no referido plano de trabalho. Assim, entendemos que caiba sua responsabilização em virtude de ter disposto de tempo suficiente para a conclusão do objeto”* (peça 95, p. 6), com a qual concordamos integralmente.

62. Por sua vez, em relação a Francisco Nagib Buzar de Oliveira, observa-se que a defesa não apresenta nenhum elemento comprobatório apto a lastrear a tese alegada de *“inviabilidade técnica e orçamentária da retomada da obra”*, por conseguinte, a defesa não afastou a imputação de descumprimento do Princípio da Continuidade do Serviço Público.

63. Nesse ponto, não se vislumbra como acolher a alegação de que *“...em 2017 a obra já estava em estágio irreversível de comprometimento funcional e estrutural, além de que os valores disponíveis para conclusão da obra eram manifestamente insuficientes, o que exclui qualquer responsabilidade superveniente”*, considerando-se que, em 16/5/2018, pactuou termo aditivo prorrogando a vigência da avença (peça 47), portanto, reafirmou expressamente o compromisso municipal junto à União de realizar a execução física do objeto, não sendo concebível a hipótese de que porventura tenha cancelado aquele termo tão somente com o intuito de “ganhar tempo”.

64. Na última vistoria realizada durante a vigência (peça 77), em 14 de janeiro de 2016, apenas 1 (um) ano antes do início do mandato de Francisco Nagib, a obra tinha a mencionada execução física de 67,85%, mas restando ainda um saldo remanescente em conta de R\$ 121.608,38 em janeiro de 2017 (peça 131, p. 4), o que teria pelo menos permitido dar alguma continuidade à obra, bem como legitimado posteriormente uma eventual nova requisição de recursos e de tempo adicionais.

65. E ainda que não existissem recursos federais suficientes em conta para essa retomada das obras (o que não é o presente caso), cabe não perder de vista que, conforme o disposto na Cláusula Quarta do contrato de repasse, quaisquer *“4.3 - Recursos adicionais que venham ser necessários à consecução do objeto deste Contrato terão seu aporte sob responsabilidade exclusiva do CONTRATADO”* (peça 40, p. 3).

66. Em outras palavras, era responsabilidade do ente municipal, então sob a gestão do responsável, garantir a conclusão do objeto, ou pelo menos explicar tempestivamente à Caixa os óbices para referida consecução à época, até mesmo porque, no caso em exame, a União, de forma discricionária, teve perceptível flexibilidade para conceder prorrogações de prazos reputadas necessárias à feitura do objeto, não se podendo depreender qualquer tipo de intransigência da Administração Federal, muito pelo contrário.

67. Apesar dessa disponibilidade de recursos em conta, não consta dos autos qualquer medida porventura adotada por Francisco Nagib Buzar de Oliveira com a finalidade de pelo menos tentar retomar as obras. Mesmo após a citação dirigida ao responsável, absolutamente nenhum elemento documental nesse sentido foi apresentado.

68. Ao contrário, como constatado na instrução à peça 103, Francisco Nagib foi notificado oito vezes (peças 8-15) para retomada e conclusão das obras, todavia, quedou-se inerte, sem sequer se manifestar perante a Caixa a respeito das notificações recebidas, tampouco sem demonstrar alguma solicitação de novas vistorias por parte da Prefeitura.



69. Nesse sentido, por exemplo, a comunicação da Caixa datada de outubro de 2017 (peça 8, p. 1-2), ainda no primeiro ano de seu mandato, foi comprovadamente recebida no âmbito daquela prefeitura em 29/11/2017, conforme o respectivo AR juntado aos autos (peça 8, p. 3).

70. Ou seja, ainda durante a vigência do instrumento pactuado, a nova administração municipal, desde o seu início, já tinha sido alertada acerca da necessidade de imediata retomada e conclusão das obras, sendo solicitada a comprovação dessas ações, através de apresentação de boletim de medição no prazo máximo de 30 dias, a contar do recebimento daquele ofício da Caixa, sob pena de TCE.

71. Todavia, a gestão de Francisco Nagib Buzar de Oliveira não retomou as obras, mesmo dispondo de recursos, tampouco consta que tenha justificado de forma tempestiva à Caixa uma eventual impossibilidade fazê-lo.

72. Assim, procede a responsabilização imputada pelo tomador de contas no item 26 de seu relatório: *“Francisco Nagib Buzar de Oliveira, gestor no período de 01/01/2017 a 31/12/2020, Prefeito sucessor da avença, e nessa condição, deveria ter buscado a conclusão do objeto, tendo disposto de tempo e recursos suficientes para a conclusão. Assim entendemos que ele deva ser responsabilizado, pois o fato ensejador da presente TCE foi a descontinuidade da execução do contrato, visto que ao assumir o município o contrato permanecia vigente e com recursos em conta”* (peça 95, p. 6-7), cabendo apenas observar que os recursos precisariam ser complementados para se alcançar a conclusão almejada, mas sem perder de vista que eram suficientes pelo menos para uma retomada inicial das obras, o que injustificadamente não foi feito pelo responsável.

73. Resta configurada a conduta omissiva imputada a Francisco Nagib Buzar de Oliveira, e essa ausência das providências necessárias à conclusão de obra resultou na impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, e, conseqüentemente, em prejuízo ao erário federal correspondente ao valor integral repassado.

74. Ao contrário do pretendido, no caso concreto, a mera instauração de TCE contra seu antecessor não tem o condão de desconstituir sua corresponsabilidade pela irregularidade que lhe foi atribuída, dado que não decorrente de falta de elementos de prestação de contas imputável somente a seu antecessor, mas sim da culpabilidade de sua conduta, configurada por não tomar providências necessárias à continuidade da execução do objeto do instrumento.

75. Quanto à devolução de saldo não desbloqueado em 2023, não altera a imputação do dano em discussão, dado que este foi apurado tão somente com base no saldo desbloqueado e sem aproveitamento, logo, a devolução constitui tão somente em mero cumprimento de obrigação pactuada entre as partes (feita de forma intempestiva, a propósito, dado que dois anos após a data devida, 30/4/2021).

76. Quanto à alegação de ausência de dolo, a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que a regra prevista no art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), que estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica à responsabilidade financeira por danos ao erário, ou seja, o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (art. 37, § 6º, da Constituição Federal), conforme o Acórdão 1740/2023-Plenário (r. Walton Alencar Rodrigues).

77. Portanto, as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis merecem ser rejeitadas.

78. Dessa forma, os prefeitos José Rolim Filho e Francisco Nagib Buzar de Oliveira devem ser responsabilizados solidariamente pelo dano apurado, decorrente das suas condutas omissivas verificadas nos autos.

CONCLUSÃO



79. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que os responsáveis José Rolim Filho e Francisco Nagib Buzar de Oliveira não lograram elidir a irregularidade a eles atribuída, tampouco descaracterizar as condutas omissivas que lhes foram imputadas, devendo-se rejeitar ambas as defesas.

80. Verifica-se que não houve a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, conforme análise já realizada.

81. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito solidário atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação individualizada da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

82. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas por José Rolim Filho e Francisco Nagib Buzar de Oliveira;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas de José Rolim Filho (CPF: 095.565.913-20) e de Francisco Nagib Buzar de Oliveira (CPF: 618.127.303-49), condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres de Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
8/1/2009	468.956,70
12/2/2009	33.276,00
30/3/2009	36.109,66
19/6/2009	84.253,16
2/9/2009	323.038,98
16/9/2009	82.449,35
10/11/2009	360.880,39
16/12/2009	300.000,00
23/12/2009	120.549,78
22/1/2010	129.534,85
19/2/2010	100.311,60
25/11/2013	27.836,81
27/2/2015	40.523,42
23/12/2015	106.118,00
29/7/2016	173.919,10

c) aplicar individualmente aos responsáveis José Rolim Filho (CPF: 095.565.913-20) e de Francisco Nagib Buzar de Oliveira (CPF: 618.127.303-49), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o



recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, à Caixa Econômica Federal e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

g) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

AudTCE, em 10 de outubro de 2025.

(Assinado eletronicamente)
Haroldo de Araújo França
Matrícula TCU 2837-1