



**TC 040.659/2019-4**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Município de Casa Nova - BA

**Responsável:** Orlando Nunes Xavier  
(CPF 078.336.525-04)

**Advogado ou Procurador:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito (arquivamento)

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por Ministério do Desenvolvimento Regional, em desfavor de Orlando Nunes Xavier (CPF 078.336.525-04), em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Termo de compromisso 70/2009, registro Siafi 652838, (peça 3) firmado entre o Ministério da Integração Nacional e o município de Casa Nova - BA, e que tinha por objeto o instrumento descrito como “Execução de Obras de Recuperação e de Reconstrução de Pontes, Recuperação e Reconstrução de Estradas”, naquele município.

## HISTÓRICO

2. Em 8/8/2018, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Ministério do Desenvolvimento Regional autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 47). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1649/2018.

3. O termo de compromisso foi firmado no valor de R\$ 1.500.000,00, sendo todo à conta do concedente. Teve vigência de 3/8/2009 a 29/7/2010, com prazo para apresentação da prestação de contas em 2/10/2018. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 1.500.000,00 (peças 5, 6 e 13).

4. Houve vistoria *in loco* por parte do órgão repassador em dois momentos, janeiro/2010 e abril/2011, conforme relatórios de inspeção constantes nos autos (peças 11 e 32). A prestação de contas final enviada em fevereiro/2011 (peças 23-28) fora analisada por meio de pareceres técnicos do ministério, pela SEDEC (Secretaria Nacional de Defesa Civil Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil), quais sejam, parecer 2/2012-BESM, de dezembro/2012, e parecer 150/2017-LKR/SEDEC, de março/2017 (peças 32 e 40). Também há no processo um parecer financeiro, 207/2018/DTCE/CDTCE/CGPC/DGI/SECEX/MI, que se limitou a informar sobre a glosa total dos recursos apontada pela área técnica e não realizou a análise financeira devido àquele fato (peça 52, p. 20-24), datada de agosto/2018, e relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União de 2011 sobre a avença, com constatações por ela encontradas (peças 51, p. 1-53).

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

O conveniente encaminhou a Prestação de Contas Final, mas a área técnica após análise da documentação e dos Relatórios da CGU decidiu solicitar a apresentação de documentação complementar que comprovasse a regular utilização dos recursos, porém não houve apresentação dos documentos solicitados.

6. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a



tomada de contas especial.

7. No relatório (peça 54), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 1.492.222,98, imputando-se a responsabilidade a Orlando Nunes Xavier, Ex-Prefeito do Município de Casa Nova, no período de 1/2/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

8. Em 24/11/2019, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 56), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 57 e 58).

9. Em 17/12/2019, 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 59).

### **OUTROS DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS**

10. Informa-se que foi encontrado débito imputável aos responsáveis em outros processos no Tribunal:

<b>Responsável</b>	<b>Processos</b>
Orlando Nunes Xavier	017.481/2015-5 (CBEX, encerrado), 002.039/2015-0 (TCE, encerrado), 017.161/2014-2 (TCE, encerrado), 006.045/2017-0 (CBEX, encerrado), 020.362/2017-0 (TCE, aberto), 020.219/2017-2 (TCE, aberto), 025.095/2016-1 (TCE, aberto), 029.021/2019-7 (CBEX, encerrado), 043.449/2018-2 (TCE, aberto), 037.190/2019-9 (TCE, aberto), 029.023/2019-0 (CBEX, encerrado), 036.353/2018-3 (TCE, aberto) e 029.171/2019-9 (TCE, aberto)

### **EXAME TÉCNICO**

#### **ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012**

##### **Apreciação do Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa**

11. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde os fatos geradores sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o último repasse ocorreu em 29/1/2010 e que há pagamento feito em 11/2/2010 (peça 23, p. 46) e 13/12/2010 (peça 24, p. 5) e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente, por meio do edital acostado ao processo (peça 46), publicado em 21/6/2017.

##### **Valor de Constituição da TCE**

12. O valor atualizado do débito apontado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 2.385.589,37, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

13. Entretanto, a partir da análise dos elementos contidos nos autos, adiante relatada, entende-se que o dano ao erário apurado nesta TCE não ficou devidamente configurado, pois a documentação faltante e os fatos descritos nos pareceres técnicos não são suficientes para glosar as despesas realizadas, em face do contexto histórico e da natureza deles.

14. Analisando a cronologia dos fatos, indicada no relatório do tomador de contas e nos pareceres técnicos 2/2012-BESM e 150/2017-LKR/SEDEC (peças 32 e 40), observa-se o seguinte:



14.1. O plano de trabalho foi aprovado pelo órgão repassador, inclusive alterações posteriores, conforme parecer de análise LC 7/2010/DRR, em 13/1/2010.

14.2. Durante a vigência do convênio (3/8/2009 a 29/7/2010, com prazo para apresentação da prestação de contas em 2/10/2018), houve o acompanhamento pelo ministério, como indica a primeira vistoria *in loco* (Relatório de Inspeção 2/2010 – ACD de 13/1/2010), registrando ser favorável pela continuidade da obra e liberação da última parcela, e apontando que a obra estava sendo executada (cerca de 85% da meta física).

14.3. O responsável apresentou a prestação de contas final em fevereiro/2011 (peças 23-28), indicando ter realizado todo o objeto pactuado e apresentando a documentação comprobatória das despesas.

14.4. O ministério realizou nova vistoria *in loco* (Relatório de inspeção 24/2011 – ASR, de 11/4/2011 - peça 30), concluindo que o objeto foi atingido integralmente pelo conveniente, alcançado o benefício social a que se propunha. Sugeriu aprovação total da meta física, pois a obra foi concluída e apresentava funcionalidade.

14.5. A CGU enviou em 2011 ao ministério relatórios de sua fiscalização no ajuste, de números 246891, 246892, 246893, 246894 e 246895 (peças 51, p. 1-53).

14.6. Apenas no final de 2012 (diga-se, de passagem, que já estava encerrando a gestão do responsável arrolado nestes autos), sobreveio, via Parecer 2/2012-BESM, de dezembro/2012, a indicação de pendências na documentação. A fundamentação foi decorrente das seguintes constatações:

a) não encaminhou documentação que atenda aos requisitos de um projeto básico (Lei 8666/93, art 6º, inc IX). As peças gráficas encaminhadas e juntadas ao processo não têm detalhamento algum, não têm informação suficiente para fazer um levantamento de quantitativos, não têm responsável técnico. Sem a apresentação de tais peças gráficas, é impossível quantificar e qualificar uma obra. Não foi encaminhado um memorial descritivo, estudos técnicos preliminares, memorial de cálculo dos dimensionamentos, especificações técnicas, declaração de dominialidade pública, licença ambiental, outorga de direito de uso dos recursos hídricos e o orçamento não é transparente e não é referenciado (deve conter o código e nome da tabela de referência ou a composição analítica de custos);

b) na organização dos itens da planilha orçamentária, os serviços referentes a cada etapa/fase do Plano de Trabalho deveriam estar separados. O Plano de Trabalho alterado ficou da seguinte forma:

Meta	Etapas/ Fase	Especificação	Unid.	Quant.
1		<b>RECONSTRUÇÃO DE PONTE</b>		
	1.1	Reconstrução da ponte do riacho grande	m2	134,4
2		<b>DESOBSTRUÇÃO DE RIACHO</b>		
	2.1	Desobstrução do leito do riacho grande	m3	12.300
3		<b>RECUPERAÇÃO DE BARRAGENS</b>		
	3.1	Recuperação da barragem do Riacho da Catita	m3	120
	3.2	Recuperação da barragem do Riacho do Bravo	m3	7
4		<b>RECONSTRUÇÃO DE ESTRADAS</b>		
	4.1	Reconstrução da estrada que liga a BR 235 ao distrito de Pau a Pique	km	74
	4.2	Reconstrução da estrada que liga as localidades de Jurema, Salininha, Leite 1 e Leite 2	km	28

c) deveria apresentar documentos para cada etapa/ fase do Plano de Trabalho;

d) deveriam ser apresentadas manifestações sobre as seguintes constatações da CGU: I) Relatório 246891: constatação 001 - direcionamento na contratação da empresa executora da obra mediante frustração do caráter competitivo; constatação 005 - não disponibilização do acervo técnico das



obras. II) Relatório 246895: constatação 003 - execução de obras não vinculadas às chuvas que motivaram a decretação da situação de emergência no município.

14.7. Em maio/2013, como resposta à solicitação de documentação complementar solicitada à prefeitura naquele ano, o então prefeito Wilson Freire Moreira informou que os documentos solicitados não constavam nos arquivos da prefeitura, e encaminhou cópia da representação protocolizada junto ao Ministério Público Federal em fase do ex-gestor Orlando Nunes Xavier (peça 37).

14.8. Quatro anos depois daquela análise em que indicou pendência na documentação, e seis anos após o envio da prestação de contas final e da realização da inspeção *in loco* que constatou a execução física do objeto do termo de compromisso, sobreveio a derradeira análise da execução física da obra, glosando integralmente os recursos repassados, por meio do Parecer 150/2017-LKR/SEDEC, de 28/03/2017 (peça 40). Conforme registrado pelo tomador de contas, apesar de a obra estar 100%, a SEDEC não conseguiu emitir um parecer conclusivo a respeito da documentação apresentada, por uma série de pendências, glosando totalmente os recursos.

15. Antes da análise dessas pendências indicadas naquele parecer, cabe registrar que o responsável foi notificado somente em junho/2017, e ainda assim por meio de edital (peça 46). Ou seja, já transcorram quase nove anos desde que ele apresentou a prestação de contas final.

16. O Parecer 150/2017-LKR/SEDEC (peça 40) colaciona, inicialmente, as pendências descritas no Parecer 2/2012-BESM, acima citadas. Dada a natureza delas, não se vislumbra dano ao erário. Ausência de documentação como memorial descritivo, estudos técnicos preliminares, memorial de cálculo dos dimensionamentos, especificações técnicas e não disponibilização do acervo técnico não são, *a priori*, ensejadoras de impugnação da despesa realizada e comprovada.

17. O mesmo vale para ausência de declaração de dominialidade pública, licença ambiental e outorga de direito de uso dos recursos hídricos, dado que, pela natureza dos objetos das obras (pontes, barragens e estradas) e por eles já existirem antes do convênio, as eventuais pendências não impedem o usufruto dos bens pelos municípios. O orçamento não transparente, não referenciado e não detalhando os serviços referentes a cada etapa/fase do Plano de Trabalho também não se constituem, por si só, em respaldo suficiente para afastar a anterior constatação do órgão concedente pela execução do objeto.

18. Aliás, se tal impedia a verificação da execução do objeto, a solicitação de um novo orçamento deveria ter sido feita quando da inspeção em 2011 realizada pelo órgão repassador, mas não tanto tempo após a apresentação da prestação de contas final. Na época da inspeção, aliás, o orçamento não foi óbice para a sua conclusão de que o objeto foi atingido integralmente pelo conveniente e alcançado o benefício social a que se propunha. O possível direcionamento na contratação também não resulta em glosa, tampouco ficou devidamente demonstrado.

19. Quanto às constatações da CGU, grande parte são falhas de natureza formal, com exceção da ocorrência “execução de obras não vinculadas às chuvas que motivaram a decretação da situação de emergência no município”. No entanto, no relato dessa situação, observa-se que se deu a partir da obtenção de entrevistas com a população local indicando que a barragem Riacho Catita já estava destruída antes das chuvas de 2009 e que a ponte Riacho Grande (que no plano de trabalho indicava reconstrução) não existia antes do ajuste. O momento oportuno para se questionar o plano de trabalho era quando da avença, aprovada pelo órgão repassador, e não posteriormente quando já executado o objeto, que, por sua vez, foi aceito pelo órgão concedente. Se este foi executado segundo o próprio ministério, atingindo sua finalidade, torna-se desnecessária proposição nesta fase, até por que a aprovação anterior foi norteada em vistoria *in loco* feita logo após a execução das obras, quando se tinha melhores condições de avaliar a efetiva realização.

20. Outras pendências se verificam no Parecer 150/2017-LKR/SEDEC (peça 40). As relativas à ausência de documentação na prestação de contas, além das já discutidas anteriormente, são as seguintes: relatório fotográfico contempla apenas a obra ref. Ponte do Riacho Grande; não foi



apresentado o “projeto as built” (como construído), não apresentou termo de aceitação definitiva da obra. Registros fotográficos de todas as etapas do plano de trabalho (não apenas daquela ponte) podem ser observados no relatório de vistoria de 2011. Demais documentos, embora fossem necessários terem sido apresentados por força do termo de compromisso (item IX), não ensejam, por si só, na glosa total proposta, pois o conjunto dos elementos indicam a realização efetiva do objeto pactuado, como já registrado.

21. Há, por fim, pendências relativas a inconsistências de valores e/ou quantitativos indicados nas medições e na planilha orçamentária da dispensa (contratação). Em que pese não terem sido apresentados termos aditivos ao contrato, a discrepância entre os dados de tais documentos não configura, como indicado no parecer, necessariamente sobrepreço (e seria superfaturamento, pois despesas já pagas). Os valores pagos pelos serviços (e pelas etapas) constantes das medições são compatíveis com o plano de trabalho acordado, como indicado nas tabelas daquele parecer (peça 40, p. 12). A diferença ocorre ao se tomar como parâmetro de comparação a planilha orçamentária da dispensa analisada naquele documento. Mas, o correto seria observar o que foi efetivamente pago.

22. E o eventual “sobrepreço” foi apurado usando-se a metodologia ABC e, mesmo assim, sem compensar os valores a menor. Ou seja, o órgão colheu só os valores dos itens com sobrepreços, desconsiderando a compensação de valores quando inferiores ao preço referência (Sinapi), quando se deveria observar o montante final (já que foi empreitada por preço global e não houve aditivos ao contrato, *a priori*). Tomando os montantes finais, o preço do orçamento da dispensa foi inferior ao preço do Sinapi (R\$ 1.500.000,00 e R\$ 1.721.615,25 – vide peça 40, p. 15). Logo, a partir do que fora indicado no parecer, não subsiste este apontamento.

23. Aliás, se tivesse sido feita a compensação dos itens com preços menores, a curva ABC elaborada pelo órgão teria apresentado um desconto de R\$ 141.497,09, conforme demonstrado na tabela adiante:

Item	Preço Unt Licitação	Preço Unt Sicro/Sinapi	Quantidade	Diferença de Preço
1.1.5	235,50	174,09	1.340	82.289,40
1.1.7	9,15	10,15	29.500	-29.500,00
1.1.10	12,80	4,74	18.100	145.886,00
1.1.6	4,15	5,94	32.900	-58.891,00
1.1.9	1.078,90	1.614,66	93	-49.557,80
1.1.11	84,90	18,46	700	46.508,00
1.1.18	1,04	1,04	22.000	-
1.1.3	650,00	650,00	14	-
1.1.1	2.482,83	2.482,83	1	-
1.1.4	12,49	12,49	108	-
1.1.2	1.250,00	1.250,00	1	-
1.2.4	3,47	11,87	34.500	-289.800,00
1.2.5	2,94	3,83	33.040	-29.405,60
1.2.2	415,61	0,76	150	62.227,50
1.2.3	3,80	0,29	1.200	4.212,00
1.2.1	1.245,90	1.245,90	1	-
1.3.5	2,94	3,83	9.800	-8.722,00
1.3.4	3,47	11,87	4.300	-36.120,00
1.3.3	415,61	0,76	28	11.615,80
1.3.2	3,80	0,29	2.211	7.760,61
1.3.1	1.228,12	1.228,12	1	-
Total em R\$				- 141.497,09

24. Quanto à regularidade financeira do gasto, em análise sumária dos elementos destes autos,



não se observa irregularidades patentes, pois, do cotejo entre os extratos bancários da conta específica e os documentos de despesa apresentados (como notais fiscais, comprovantes de pagamento e medições), verifica-se o nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas (relação de pagamento à peça 24, p. 59).

25. No conjunto do exposto, observa-se que houve lacuna na apresentação completa da documentação, que há diversas falhas formais e que há discrepâncias entre planilhas orçamentárias (licitada/contratada e medida). Entrementes, entende-se que tais ocorrências poderiam ensejar tão-somente eventual apenação ao responsável, e não imputação de dano, que não ficou configurado, ante a constatação do órgão repassador à época do término do termo de compromisso de que o objeto foi executado integralmente pelo conveniente e foi atingido o benefício social a que se propunha, tendo sugerido a aprovação total da meta física. Ademais, não há, nos autos, elementos ou informações que aponte para a rejeição financeira dos recursos que foram aplicados.

#### *Arquivamento da TCE*

26. Como analisado acima, o débito apontado pelo Tomador de Contas deve ser desconsiderado. Ante a ausência de dano ao erário, resta configurada a ausência de pressuposto de constituição do processo, o que enseja seu arquivamento, sem julgamento do mérito, com arrimo no art. 212 do Regimento Interno do TCU.

27. Cabe registrar que há jurisprudência dominante e recente do TCU, prevalente no âmbito da 1ª Câmara desta Casa, destacada pelo Ministério Público do TCU quando do julgamento do processo TC 033.771/2015-4, que resultou no Acórdão 2522/2018-TCU-2ª Câmara, relatado pelo Ministro André de Carvalho, no sentido de que, instaurada a tomada de contas especial e remetida ao TCU, deve esta Corte julgar o seu mérito, ainda que o débito não mais subsista, não sendo cabível arquivá-la com base em ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU (conforme decidido no Acórdão 2.988/2016-TCU-1ª Câmara, Acórdão 1.831/2016-TCU-1ª Câmara, Acórdão 7.318/2014-TCU-1ª Câmara, Acórdão 2.977/2014-TCU-1ª Câmara e Acórdão 1.608/2016-TCU-1ª Câmara).

28. Todavia, no voto condutor da deliberação destacada, Acórdão 2522/2018-TCU-2ª Câmara, o relator deixou o seguinte:

O suposto dano ao erário não teria subsistido em data anterior à instauração da presente TCE e, assim, restaria revelada a ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, em consonância com o art. 212 do RITCU.

(...)

Entendo, portanto, que, diante da original ausência do suposto dano ao erário, o TCU deve promover o arquivamento do presente feito por ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, a partir dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo Tribunal, sem prejuízo, é claro, da eventual reabertura do presente feito em virtude do superveniente surgimento de novas informações sobre o presente caso concreto.

29. Entende-se que o presente caso se enquadra nessa situação, pois se tivesse procedido ao exame percuciente dos elementos deste feito, o órgão que procedeu à análise não teria instaurado estas contas, dada a ausência de dano ao erário.

30. Logo, por entender que não se caracterizou dano ao erário nestas contas, a partir dos elementos de convicção obtidos no exame da documentação acostada aos autos, propõe-se o arquivamento do presente feito em face da original ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do RITCU, além de dar ciência ao responsável e ao Ministério do Desenvolvimento Regional da deliberação que vier a ser proferida.

#### **Prescrição da Pretensão Punitiva**

31. Cabe deixar o registro sobre essa possibilidade de prescrição, pois o relator destes autos pode



ter entendimento distinto desta instrução e eventualmente determinar a citação do responsável.

32. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

33. No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade ao responsável dificilmente seria alcançada pela prescrição, pois, embora no sistema e-TCE esteja indicado que a irregularidade sancionada se deu em 29/1/2010 (data do último repasse federal), entende-se que seriam as datas dos pagamentos efetuados, ou seja, dos fatos ocorridos. Assim, como houve pagamento em 11/2/2010 (peça 23, p. 46) e 13/12/2010 (peça 24, p. 5), a prescrição está longe de se concretizar.

### **CONCLUSÃO**

34. As irregularidades detectadas no processo que ensejariam dano ao erário não persistiram após a análise ora realizada, o que dá ensejo a proposta de arquivamento do feito em face da original ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo (itens 14-32 desta instrução).

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

I) arquivar a presente tomada de contas especial, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU;

II) encaminhar, para ciência, cópia da deliberação que vier a ser proferida ao responsável e ao Ministério do Desenvolvimento Regional, informando que a referida deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, estarão disponíveis para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer as correspondentes cópias, em mídia impressa, aos interessados e aos responsáveis arrolados nestes autos.

Secex-TCE/5ª Diretoria, 22 de janeiro de 2019.

*(Assinado eletronicamente)*

Paulo Rogério Barbosa Chaves

AUFC – Mat. 5055-5