

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 016.251/2015-6.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Pesqueira – PE.

Responsáveis: Cleide Maria de Souza Oliveira (CPF 496.423.164-04); Evandro Mauro Maciel Chacon (CPF 075.172.204-97); Construtora Ancar Ltda. (CNPJ 00.758.756/0001-02).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. ORIGINAL AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO SOBRE A INTEGRAL EXECUÇÃO DO OBJETO PACTUADO E SOBRE O EFETIVO BENEFÍCIO EM PROL DA POPULAÇÃO LOCAL. CITAÇÃO. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DA CONTRATADA. REVELIA DA GESTORA-ANTECESSORA E DO GESTOR-SUCCESSOR. AUSÊNCIA DO NEXO CAUSAL ENTRE OS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS E OS SUPOSTOS DISPÊNDIOS. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS TRANSFERIDOS. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DA EMPRESA CONTRATADA NA PRESENTE RELAÇÃO PROCESSUAL. CONTAS IRREGULARES DOS GESTORES. DÉBITO. MULTA. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor de Cleide Maria de Souza Oliveira (gestão: 2009-2012) e de Evandro Mauro Maciel Chacon (gestão: 2013-2016), como então prefeitos de Pesqueira – PE, diante da original ausência de execução do objeto pactuado pelo Contrato de Repasse n.º 275.733-63/2008 para a execução da pavimentação asfáltica em paralelepípedos graníticos na rua Cardeal Arcoverde e na praça Comendador José Didier sob o montante de R\$ 205.173,20 pelo aporte de R\$ 195.000,00 em recursos federais e de R\$ 10.173,20 em recursos da contrapartida.

2. Após a análise final do feito, o Auditor Federal Fernando Bonifácio de Mattos Filho lançou o seu parecer conclusivo à Peça 29, com a anuência dos dirigentes da Secex-TCE (Peças 30 e 31), nos seguintes termos:

“(…) 2. O Contrato de Repasse 275.733-63/2008 (Siafi 643013) foi celebrado pela União, por intermédio do Ministério do Turismo - MTur, representado pela Caixa Econômica Federal, e pela Prefeitura Municipal de Pesqueira/PE, representada pelo Prefeito à época, Sr. João Eudes Machado Tenório (Peça 1, p. 49-61), estabelecendo recursos federais de até R\$ 195.000,00 (Peça 1, p. 52) e contrapartida municipal de R\$ 10.498,00 (Peça 1, p. 53).

3. Mediante Termo Aditivo firmado em 12/7/2010, a contrapartida municipal foi alterada para R\$ 10.173,20 (Peça 1, p. 85-87).

4. O referido contrato de repasse tinha vigência prevista de 30/12/2008 até 14/2/2010 (Peça 1, p. 59). Porém, foram assinados quatro termos aditivos (Peça 1, p. 63-67, 69-73, 75-77 e 79-83), que prorrogaram sucessivamente a vigência do ajuste até 19/11/2014 (Peça 1, p. 79).

5. No Relatório de Acompanhamento de Engenharia – RAE – Setor Público da Caixa de 30/7/2010 (Peça 1, p. 91-93), consta:

I) em relação à evolução das obras e serviços, com base em inspeção realizada em 27/7/2010, o seguinte quadro (Peça 1, p. 91):

Itemização	Itens subitens do QCI vigente Descrição	Valor do item (R\$)	Realizado acumulado	
			(%)	(R\$)
1 0	Pavimentação	202.226,61	85,33	172.552,00
1 1	Pintura Asfáltica de ligação...	9.377,09	89,90	8.430,00
1 2	Concreto Betuminoso Asfáltico...	192.849,52	85,10	164.122,00
2 0	Sinalização Horizontal	1.237,50	0,00	-
2 1	Pintura de Sinalização Horizontal – Faixa Ped	1.237,50	0,00	-
Total		203.464,11	84,81	172.552,00
Acumulado até o RAE anterior			0,00	-
Evolução dos serviços no período			84,81	172.552,00

II) quanto à situação da obra/serviços e qualidade da fiscalização da obra/serviço (Peça 1, p. 93):

- a) em relação ao prazo: obra atrasada;
- b) acerca da qualidade de execução da obra/serviço: razoável;
- c) sobre a qualidade da fiscalização da obra: razoável.

III) glosa de 5% dos serviços de 'Concreto Betuminoso Usinado a Quente' devido ao asfalto apresentar, em alguns pontos, desgaste prematuro (Peça 1, p. 93).

6. Por meio do Ofício 4922/2010/ RSGOVCA - RSN Governo Caruaru / SR Centro Oeste de PE (Peça 1, p. 95-96), de 17/9/2010, endereçado à Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira, Prefeita de Pesqueira/PE à época, a Caixa comunicou a realização da vistoria relativa à primeira medição e que, para a autorização de saque, fazia-se necessário o atendimento dos seguintes itens (Peça 1, p. 95):

- a) apresentar esclarecimentos referentes às calçadas, pois elas devem apresentar soluções que garantam acessibilidade universal para os usuários do sistema, em conformidade com o Decreto 5.296/2004, e com a NBR 9050/2004 da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT;
- b) apresentar Anotação de Responsabilidade Técnica - ART do projeto de Sinalização viária;
- c) apresentar Plano de Trabalho - PT, Quadro de Composição do Investimento - QCI e declaração de contrapartida com os novos valores de investimentos;
- d) Depósito da contrapartida no valor de R\$ 8.621,98.

7. Consta também desse ofício que o valor solicitado foi de R\$ 181.190,00, mas que foram glosados R\$ 8.638,00, com total da autorização de saque de R\$ 172.552,00, sendo R\$ 163.930,02 de repasse da União e R\$ 8.621,98 de contrapartida do município (Peça 1, p. 95-96 e 135), mas que havia impedimento de efetuar a autorização de saque até que fossem regularizadas as pendências indicadas no ofício (Peça 1, p. 96).

8. O Relatório de Prestação de Contas Parcial e Autorização de Saque da Caixa, de 30/9/2010, com autorização de repasse no valor de R\$ 163.930,02, encontra-se à Peça 1, p. 97-98. O extrato bancário à Peça 1, p. 141, confirma o débito no valor de R\$ 163.930,02 em 1º/10/2010 (Peça 1, p. 141).

9. No Relatório de Acompanhamento de Engenharia – RAE – Setor Público da Caixa de 9/4/2012 (Peça 1, p. 101-105), consta:

a) em relação à evolução das obras e serviços, com base em inspeção realizada em 28/3/2012, foi registrado quadro à Peça 1, p. 101, idêntico ao apresentado no RAE anterior (Peça 1, p. 91), o que indica a ausência de obras desde a medição anterior;

b) pendências indicadas na Peça 1, p. 103, e manutenção da glosa de R\$ 8.621,98, a qual já havia sido realizada na medição anterior.

10. Por meio do Ofício 1.177/2012/GIDURCA – GI Governo Caruaru / SR Centro Oeste de PE (Peça 1, p. 107-108), de 10/4/2012, a Caixa comunicou à Prefeita à época, Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira, que:

a) foi realizada vistoria relativa à solicitação de desglosa e que, para o saque, fazia-se necessário o atendimento dos itens indicados à Peça 1, p. 107-108;

b) permanecia glosado o valor de R\$ 8.638,00 solicitado (Peça 1, p. 108).

11. A Caixa emitiu o PA GIDUR/CA 565/13#20 (Peça 1, p. 109-113), de 16/8/2013, que elencava pendências relativas ao contrato de repasse, sendo que o Coordenador de Filial – GIDURCA/CA, André Ricardo Mendes Vieira, em 17/9/2013, excluiu algumas pendências apontadas, consignando que (Peça 1, p. 111-112):

I) permaneciam as seguintes pendências elencadas no Ofício 1.177/2012/GIDURCA – GI Governo Caruaru / SR Centro Oeste de PE (Peça 1, p. 107-108), de 10/4/2012:

1. Apresentar Decreto que outorgue aos municípios a responsabilidade pela execução das calçadas;

2. Prorrogar a Vigência da Autorização Ambiental, que se encontra vencida desde 28/6/2011;

3. Recolocar a placa da Obra.

II) ademais, foram verificadas as seguintes pendências (Peça 1, p. 111):

1. Apresentar ART de execução em nome do profissional que consta no BM apresentado;

2. Apresentar índice de BDI da empresa, com todos os itens detalhados;

3. Reapresentar QCI devidamente assinado pelo responsável;

4. Enviar dispositivo legal que comprove a alteração no nome da Rua Cardeal Arcoverde para Anísio Galvão, bem como apresentar justificativa para a alteração assinada pelo responsável;

5. Apresentar memória de cálculo referente aos BMs;

III) na composição do índice de BDI, seriam admitidos exclusivamente os itens indicados à Peça 1, p. 111.

12. No Relatório de Acompanhamento de Engenharia – RAE – Setor Público da Caixa de 30/12/2013 (Peça 1, p. 117-121), consta:

I) em relação à evolução das obras e serviços, com base em inspeção realizada em 23/1/2013 (registro digitado da data de 23/1/2013, porém, há registro manuscrito da data de 26/12/2013 - Peça 1, p. 117), consta quadro à Peça 1, p. 117-118, idêntico ao apresentado no primeiro RAE (Peça 1, p. 91) e no segundo RAE (Peça 1, p. 101), o que indica a ausência de obras desde a primeira medição.

II) pendências indicadas na Peça 1, p. 119, e manutenção da glosa de R\$ 8.621,98 (Peça 1, p. 121), que já constava nos relatórios anteriores.

13. Em 23/1/2014, foi encaminhada mensagem eletrônica ao Prefeito de Pesqueira/PE, comunicando as pendências existentes (Peça 1, p. 123).

14. Constatam nos autos as seguintes notificações realizadas pelo MTur (Peça 1, p. 159):

Ofício nº/ano e data	Data da ciência	Destinatário	Localização do Ofício e AR
1.655/2014, de 27/6/2014	16/7/2014	Evandro Mauro Maciel Chacon, Prefeito de Pesqueira/PE desde 2013	Peça 1, p. 11-13
1.657/2014, de 27/6/2014	15/7/2014	Cleide Maria de Souza Oliveira, Prefeita de Pesqueira/PE de 2009 a 2012	Peça 1, p. 15-17
1.660/2014, de 27/6/2014	14/7/2014	João Eudes Machado Tenório, Prefeito de Pesqueira/PE de 2005 a 2008	Peça 1, p. 19-21

15. O Sr. João Eudes Machado Tenório apresentou defesa à Peça 1, p. 23-27, em 13/8/2014, cuja análise pela Caixa não consta destes autos. Porém, aparentemente, a Caixa acolheu a defesa do Sr. João Eudes, uma vez que a notificação a esse responsável não é mencionada no Relatório da TCE (Peça 1, p. 159) e que ele não foi incluído como responsável nesta TCE.

16. No Parecer Consubstanciado PA GIDUR/CA 782/2014#Confidencial 10 (Peça 1, p. 5), de 15/8/2014, consta que o fato que ensejou a instauração de TCE foi a 'não execução total do objeto pactuado' no contrato de repasse, que se encontrava com ateste de obra de 84,81% desde o último relatório de vistoria, datado de 23/1/2013, e não apresentava nenhuma funcionalidade.

17. No Relatório de TCE 151/2014 (Peça 1, p. 155-161), de 10/9/2014, relatou-se:

a) consta, como irregularidade motivadora da tomada de contas especial - TCE, 'o não cumprimento com funcionalidade do objeto pactuado no contrato de repasse 275.733-63/2008, fato que se encontra demonstrado na documentação constante do processo, conforme verificado nos relatórios de fiscalização apensados aos autos' (Peça 1, p. 157);

b) no tópico 'IV – Da quantificação do dano e da responsabilidade', consta apenas que, segundo os demonstrativos de débito, o dano ao erário poderia ser assim discriminado (Peça 1, p. 157-159):

Origem do Débito	Valor Original	Valor atualizado	Período de Atualização	
			Data inicial	Data final
Não cumprimento do objeto pactuado no contrato	R\$ 163.930,02	R\$ 242.355,87	1º/10/2010	4/9/2014
Total atualizado à época		R\$ 242.355,87		

c) são mencionadas as notificações aos responsáveis Cleide Maria de Souza Oliveira, Prefeita de Pesqueira/PE de 2009 a 2012, e Evandro Mauro Maciel Chacon, Prefeito de Pesqueira/PE desde 2013, que esses responsáveis receberam os ofícios, conforme os Avisos de Recebimento juntados aos autos, e que não apresentaram alegações de defesa (Peça 1, p. 159);

d) o tomador de contas especial considerou que 'os fatos apurados no processo indicam a ocorrência de prejuízo ao Erário oriundo da paralisação indevida do empreendimento e da falta de funcionalidade do objeto executado, o que motivou a instauração do processo de Tomada de Contas Especial, conforme previsto na alínea 'a' do inciso II do artigo 38 da IN/STN 1/1997 (Peça 1, p. 159);

e) com relação à atribuição de responsabilidade, a Caixa entendeu que deveria ser imputada à Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira, prefeita de Pesqueira no período de 2009 a 2012, em cujo mandato houve a liberação dos recursos repassados e a paralisação indevida do empreendimento, estendida ao atual prefeito, Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon, visto que a vigência contratual permanece ativa e o atual administrador não apresentou ações de resguardo do erário ou justificativas quanto às irregularidades que impeçam a não finalização dos objetos contratados, permanecendo os recursos remanescentes à sua disposição na conta corrente vinculada ao contrato.

18. O Relatório de Auditoria 444/2015, da Controladoria Geral da União (Peça 1, p. 174-176), confirmou as irregularidades registradas no Relatório de Tomada de Contas Especial.

19. Em 5/9/2016, a instrução inicial da Secex-SP, peça 4, analisou as informações colacionadas aos presentes autos, consignando na conclusão da instrução o excerto a seguir:

'4. A presente tomada de contas especial foi instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor da Senhora Cleide Maria de Souza Oliveira, prefeita do município de Pesqueira de 2009 a 2012, e do Senhor Evandro Mauro Maciel Chacon, prefeito do município de Pesqueira desde 2013, em razão do não cumprimento com funcionalidade do objeto pactuado no Contrato de Repasse 275.733-63/2008 (Siafi 643013), que teve por objeto a execução de pavimentação asfáltica de vias públicas no referido município, com previsão, no plano de trabalho, de pavimentação asfáltica sobre paralelepípedos graníticos da Rua Cardeal Arcoverde e Praça Comendador José Didier.

4.1. De acordo com a análise realizada no exame técnico desta instrução, considera-se que não há comprovação da ocorrência de dano ao erário, pois inexistem, nos autos, documentação comprobatória da suposta causa ensejadora da TCE ('não cumprimento com funcionalidade do objeto pactuado no contrato de repasse 275.733-63/2008, fato que se encontra demonstrado na documentação constante do processo, conforme verificado nos relatórios de fiscalização apensados aos autos' - peça 1, p. 157); as falhas indicadas pelo

instaurador da TCE tiveram caráter formal; por meio de consultas disponíveis no Google Maps a imagens de março de 2012 dos locais onde as obras foram realizadas, verificou-se que a pavimentação de paralelepípedos graníticos da Rua Cardeal Arcoverde e Praça Comendador José Didier no município de Pesqueira/PE foi substituída por pavimentação asfáltica e que essas vias públicas estão sendo utilizadas pela população (peça 3).

4.2. Propõe-se, por conseguinte, arquivar a presente TCE, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, e determinar à Caixa Econômica Federal que, no prazo de trinta dias, comprove a este Tribunal o recolhimento ao Tesouro Nacional do saldo remanescente na conta corrente do contrato de repasse, nos termos expostos na 'Proposta de encaminhamento' desta instrução.'

20. A respectiva proposta de encaminhamento foi (peça 4, p. 11-12):

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

5.1. arquivar estes autos pela ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do RI/TCU c/c art. 7º, II, da IN/TCU 71/2012;

5.2. determinar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da notificação, comprove a este Tribunal o recolhimento ao Tesouro Nacional do saldo remanescente da conta corrente 66470347, Agência 0775, da Caixa Econômica Federal, referente ao Contrato de Repasse 275.733-63/2008 (Siafi 643013), celebrado pela União, por intermédio do Ministério do Turismo - MTur, representado pela Caixa Econômica Federal, e pela Prefeitura Municipal de Pesqueira/PE, que teve por objeto a execução de pavimentação asfáltica de vias públicas no referido município, inclusive do saldo das aplicações financeiras vinculadas a ela, por estar em desacordo com a cláusula 8.5 do Contrato de Repasse 275.733-63/2008 (Siafi 643013);

5.3. determinar à Secex/SP que monitore o cumprimento da determinação proposta no subitem anterior;

5.4. dar ciência da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, à Caixa Econômica Federal, ao Ministério do Turismo, à Prefeitura Municipal de Pesqueira/PE (CNPJ 10.264.406/0001-35), à Senhora Cleide Maria de Souza Oliveira (CPF 496.423.164-04) e ao Senhor Evandro Mauro Maciel Chacon (CPF 075.172.204-97).'

21. Manifestaram-se pela concordância com a referida proposta formulada o Diretor da SEC-SP/D3 (peça 5), o Secretário da SEC-SP (peça 6) e o representante do Ministério Público junto ao TCU (peça 7).

22. No entanto no Acórdão 12.747/2016-TCU-2ª Câmara (Peça 8) o Exmo. Ministro-Relator André Luís de Carvalho relatou:

'Considerando que, nos seus pareceres uniformes às Peças nºs 4 a 6, a Secex/SP propôs o arquivamento dos autos, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do RITCU e do art. 7º, inciso II, da IN TCU nº 71/2012;

Considerando que o MPTCU, representado nos autos pelo Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico (Peça nº 7), manifestou a sua concordância em relação à aludida proposta da unidade técnica;

Considerando, todavia, que a documentação acostada pela Caixa à Peça nº 1 contém todos os elementos necessários para o prosseguimento normal do presente processo;

*Considerando que a análise feita pela unidade técnica, notadamente pela pesquisa de imagens por meio de recurso tecnológico (**Google Maps**), não tem o condão de estabelecer o nexo de causalidade necessário para a comprovação da correta aplicação dos correspondentes recursos federais;*

*Considerando que cabe ao gestor a responsabilidade pessoal pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumentos congêneres, submetendo-se todo aquele que utiliza ou gerencia recursos públicos, por imposição constitucional e legal, ao dever de demonstrar o correto emprego dos valores federais, nos termos dos arts. 70, parágrafo único, e 37, **caput**, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967;*

Considerando, enfim, que, em pesquisa junto ao Portal de Transparência, observa-se que o município de Pesqueira/PE celebrou diversos acordos com a União (Ministério do Turismo e Ministério das Cidades), em períodos próximos, tendo também por objeto a pavimentação asfáltica de vias municipais, com idênticos montantes, inclusive, aos do referido Contrato de Repasse nº 275.733-63/2008, reforçando a necessidade de a unidade técnica melhor apurar as irregularidades indicadas nos presentes autos.'

23. Decidiu-se, então:

'1.7. Determinar que a Secex/PE passe a assumir a responsabilidade pela instrução de mérito do presente feito e, com fundamento nos arts. 11 e 12, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, promova a citação solidária da Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira e do Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon e da Construtora Ancar Ltda. (contratada para a execução da obra), para apresentarem as suas alegações de defesa e/ou recolherem o valor original de R\$ 163.930,02 aos cofres públicos federais, no prazo de 15 (quinze) dias, contados do recebimento da comunicação, diante da inexecução do objeto pactuado no plano de trabalho do Contrato de Repasse nº 275.733-63/2008 (Siafi nº 643013), conforme o Relatório do Tomador de Contas Especial nº 151/2014, à Peça nº 1, p. 155/161; ficando a Secex/PE autorizada, desde já, a promover a inspeção in loco, além de outras medidas necessárias ao saneamento do feito.'

24. Em cumprimento à determinação do item 1.7 do acórdão 12.747/2016-TCU-2ª Câmara, Ministro-Relator André Luís de Carvalho, e em conformidade com a instrução da peça 9, foi realizada a citação solidária da Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira (Ofício 0801/2017-TCU/SECEX-PE, peça 15, e respectivo AR, peça 20); do Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon (Ofício 0800/2017-TCU/SECEX-PE, peça 16, e respectivo AR, peça 19) e da empresa Construtora Ancar Ltda. (Ofício 0799/2017-TCU/SECEX-PE, peça 17, e respectivo AR, peça 18).

25. A Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira e o Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon foram regularmente citados, sem, contudo, apresentarem suas alegações de defesa e/ou recolherem aos cofres públicos federais as quantias que lhe foram imputadas, devendo, por isso mesmo, serem considerados revéis por este Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

26. Em resposta à citação, a Construtora Ancar Ltda. encaminhou o Ofício 053/2017, datado de 10/7/2017 (peça 21), com as seguintes alegações:

26.1. A obra foi integralmente executada conforme Boletim de Medição 1 e Boletim de Medição 2 (medição Final). Os referidos boletins de medição constam no processo de Acompanhamento do Contrato de Repasse 275.733-63/2008, que tramita na Caixa Econômica Federal.

26.2. O documento anexo (peça 21, p. 16) confirma o encaminhamento do BM-02 (Final) à Caixa Econômica Federal no dia 20/6/2013, devidamente protocolado.

26.3. O fato que supostamente teria gerado a presente TCE não foi a não execução física do objeto, mas tão somente o não encerramento formal do contrato de repasse, devido ao fato das incessantes e extemporâneas exigências formais feitas ('ou criadas') pela CEF após a autorização para início das obras, introduzindo itens não previstos no projeto nem na licitação.

26.4. No presente processo de TCE encontra-se acostados apenas parte dos documentos extraídos do processo de acompanhamento do andamento das obras que tramita na CEF, vício que é capaz de distorcer a realidade dos fatos e, assim, prejudicar indevidamente as partes interessadas (Prefeitura/Contratante e Construtora/Contratada), além do que, a deficiência, ou a ausência, distorce a realidade processual, afastando a verdade processual da verdade real, vício que ofende frontalmente os Princípios Constitucionais do Devido processo Legal, da Ampla Defesa e do Contraditório Pleno, já que com a juntada parcial dos documentos não é possível aos auditores deste TCU compreenderem a realidade completa dos fatos ocorridos.

27. Em 28/9/2017, a CEF encaminhou o Ofício 355/2017/GEGOP ao TCU (peça 22, p. 1), informando que em 22/9/2017 foi realizada vistoria na qual foi verificada pela Gerência de Governo em Caruaru/PE a funcionalidade do objeto parcialmente executado, conforme Parecer Técnico GIGOV/CA 461/2017 (peça 22, p. 2-4), solicitando o cancelamento do processo de TCE. Foram inseridos ainda nos autos Prestação de Contas Final (peça 26, p. 1-6) e a aprovação da Caixa Econômica Federal (peça 26, p. 7).

28. Em Despacho datado de 28/12/2018 (peça 24), o Relator André Luís de Carvalho determinou o sobrestamento do processo, nos termos do item 9.2 do Acórdão 12.161/2018-TCU-2ª Câmara (Processo 017.027/2015-2), até a superveniente apreciação pelo TCU da inspeção determinada pelo item 9.1 do referido Acórdão:

9.1. *determinar, nos termos dos arts. 157, 240 e 250 do RITCU, que, diante da urgência inerente a toda essa estranha situação detectada nos autos, a Secex-PE promova a devida inspeção junto a todas as unidades competentes da Caixa Econômica Federal (Caixa), no Estado de Pernambuco, com o intuito de verificar a regularidade, ou não, de todos os procedimentos adotados nas vistorias in loco com as tardias emissões dos atestes sobre a suposta funcionalidade de cada objeto então pactuado nos instrumentos de transferências financeiras voluntárias, a exemplo, entre outros processos, do TC-000.058/2016-5, TC-000.290/2015-7, TC-014.592/2016-9 e TC-016.251/2015-6, sob a condução da Secex-PE, do TC-008.640/2015-7, sob a condução da Secex-AM, e do TC035.823/2015, sob a condução da Secex-TCE, devendo a unidade técnica apresentar, no âmbito do presente feito (TC-017.027/2015-2), o correspondente relatório de inspeção ao Ministro-Relator, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da ciência da presente deliberação, com a evidenciação, entre outras, das seguintes informações: (i) cada processo encontrado na Caixa com o referido procedimento tardio, (ii) cada data inerente à liberação dos respectivos recursos federais, à vigência do ajuste e à prestação final de contas do aludido instrumento de transferência voluntária, e (iii) cada agente público responsável na Caixa pela respectiva vistoria in loco; sem prejuízo de, entre outros elementos de convicção, conferir a ocorrência, ou não, do efetivo comparecimento de cada agente público da Caixa no local de cada empreendimento para a realização da suposta vistoria in loco;*

9.2. *determinar que a unidade técnica competente promova o sobrestamento do TC000.058/2016-5, TC-000.290/2015-7, TC-014.592/2016-9 e TC-016.251/2015-6, sob a condução da Secex-PE, do TC-008.640/2015-7, sob a condução da Secex-AM, e do TC-035.823/2015, sob a condução da Secex-TCE, até a superveniente apreciação, pelo TCU, da inspeção determinada pelo item 9.1 deste Acórdão, sem prejuízo de determinar que a unidade técnica promova esse mesmo sobrestamento sobre todos os demais processos similares porventura existentes na sua carga interna de processos, até a referida apreciação da aludida inspeção pelo TCU; e*

9.3. *determinar que a Secex-PE promova a juntada de cópia do presente Acórdão em cada processo ora sobrestado por força do item 9.2 deste Acórdão.'*

29. *Como resultado da inspeção realizada pela Secex-PE, em atendimento ao comando do item 9.1 do Acórdão 12.161/2018-2ª Câmara, a referida unidade técnica consignou os achados no item 8 da instrução da peça 72 do TC 017.027/2015-2 por processo do escopo: TC 017.027/2015-2, TC 000.058/2016-5, TC 000.290/2015-7, TC 014.592/2016-9, TC 016.251/2015-6, TC 008.640/2015-7 e TC 035.823/2015-1 (subitem 8.2 a 8.8 da referida instrução, respectivamente). E as informações dos outros 'processos encontrados na Caixa com o referido procedimento tardio' foram consignadas no subitem 8.9 da instrução.*

30. *As informações referentes especificamente ao TC 016.251/2015-6, objeto da presente TCE (pavimentação asfáltica e sinalização de vias públicas no município de Pesqueira/PE), constaram no item 8.6 da instrução da peça 72 do TC 017.027-2015-2.*

31. *Como resultado da inspeção realizada pela Secex-PE, a unidade técnica concluiu que as ocorrências incomuns foram satisfatoriamente justificadas pela Caixa. Segundo esclarecido pela mandatária, a informação extemporânea acerca da inexistência de dano ao erário em processos já em trâmite neste Tribunal decorreu justamente da adequação de seus procedimentos ao entendimento jurisprudencial do TCU.*

32. *Conforme relatado, a unidade de Caruaru/PE da Caixa (GIGOV/CA), responsável pelo acompanhamento dos contratos de repasse celebrados com praticamente todos os municípios pernambucanos, adotava a prática de não aceitar a funcionalidade parcial de parcelas executadas dos objetos pactuados nos instrumentos de transferência voluntária. Essa praxe advinha do disposto no item 3.3.8.2 do normativo interno AE099, que regula a atividade de acompanhamento das obras, o qual estatuiu expressamente a inadmissibilidade de funcionalidade parcial do objeto de contrato de repasse.*

33. *A orientação da GIGOV/CA se modificou quando seus agentes tomaram conhecimento do Acórdão 5.690/2015-2ª Câmara (Rel. Min. Raimundo Carreiro), por meio do qual o TCU arquivou uma TCE originada dessa unidade da Caixa, em virtude da insubsistência do dano apontado. A partir de então, a unidade regional da mandatária passou a seguir o entendimento jurisprudencial deste*

Tribunal, segundo o qual não constitui dano a inexecução parcial do objeto caso a parcela efetivamente realizada tenha funcionalidade e reverta em benefício para a população alvo.

34. Diante desse novo entendimento, que segue linha contrária ao até então adotado, a mandatária reviu sua posição e, quando constatada a funcionalidade parcial de objetos de TCE que já estavam processualmente na fase externa, decidiu informar ao TCU acerca da insubsistência do dano originalmente indicado. Tal procedimento ocorreu em todos os processos elencados no acórdão ordinatório da inspeção, os quais foram sobrestados até a apreciação desta ação de fiscalização.

35. Como resultado dos exames efetuados pela Secex/PE, também se concluiu que as vistorias técnicas das obras relativas a todos esses processos foram devidamente realizadas pelos agentes da GIGOV/CA.

36. Esclarecida a regularidade dos procedimentos efetuados pela entidade instauradora das tomadas de contas especiais, a unidade técnica retomou a apreciação do caso concreto objeto do TC 017.027/2015-2 (CR 213.643-67/2006, Ampliação de barragem no município de Iati/PE) e reiterou o encaminhamento anteriormente alvitrado, propondo o arquivamento da TCE ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. Adicionalmente, propugnou pelo levantamento do sobrestamento que fora determinado por meio do item 9.2 do Acórdão 12.161/2018-2ª Câmara.

37. O representante do Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta oferecida pela unidade instrutiva (peça 75 do TC 017.027/2015-2).

38. A proposta de deliberação do Relator do processo André Luís de Carvalho (peça 78 do TC 017.027/2015-2) acolheu a proposta de retirada do sobrestamento de todos os processos indicados pela unidade técnica e divergiu dos demais pontos da proposta, conforme excertos a seguir:

‘6. Por conseguinte, deixando de, no presente momento, avaliar a proposta oferecida pela unidade técnica sobre a presente TCE, o TCU deve apreciar apenas os resultados da aludida inspeção realizada pela Secex/TCE, até porque as conclusões alcançadas a partir da aludida inspeção tendem a produzir efeitos sobre todos os demais processos de TCE sobrestados por meio do item 9.2 do aludido Acórdão 12.161/2018.

7. Em seu parecer, a equipe de inspeção promoveu a individualizada análise sobre todos os aludidos processos de TCE, em face do posterior envio da correspondente comunicação da CAIXA sobre o ateste da funcionalidade da obra e a posterior solicitação para o arquivamento do respectivo processo, sob as seguintes condições:

‘(...) e) TC 016.251/2015-6 – CR 275.733-63/2008, Siafi 643013, Ministério do Turismo, OB de R\$ 195.000,00: Pavimentação asfáltica e sinalização de vias públicas no município de Pesqueira/PE;

(...) 8. A unidade técnica assinalou, ainda, a existência de outros sete processos (TC-016.125/2017-7, TC-020.446/2017-9, TC-010.865/2015-2, TC-002.514/2016-8, TC-007.360/2016-9, TC-026.061/2015-5 e TC-026.062/2015-1) já julgados pelo TCU em semelhante situação à das aludidas TCE, salientando que todos contaram com a decisão pelo arquivamento em face da ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do RITCU, com a exceção do TC-020.446/2017-9 por ter obtido o julgamento pela regularidade, com ressalva, para as respectivas contas.

9. Ao finalizar, contudo, o seu trabalho de fiscalização, a equipe de inspeção teria assinalado que não teria vislumbrado a subsistência de falhas nos procedimentos adotados pela CAIXA, até porque, ‘ao tomar conhecimento do Acórdão 5.690/2015-TCU-2ª Câmara, [a CAIXA] mudou o seu padrão para avaliar a funcionalidade das obras, que era a norma interna AE 099, item 3.3.8.2, passando a utilizar como paradigma o supracitado acórdão, em casos análogos aos ali tratados, ou seja, quando há uma execução apenas parcial do objeto, passou-se a acompanhar a jurisprudência do TCU que é uníssona no sentido de que a devolução integral dos valores federais transferidos só é cabível na hipótese de completa frustração do objetivo colimado pela União com a celebração do ajuste ou em face da imprestabilidade do que foi executado (acórdãos 149/2008-TCU-2ª Câmara, Relator Aroldo Cedraz, 1.577/2011-TCU-2ª Câmara, Relator Augusto Sherman, 3.388/2011-TCU-2ª Câmara, Relator André de Carvalho, 5.821/2011-TCU-2ª Câmara, Relator André de Carvalho)’.

10. Ocorre, no entanto, que o aludido procedimento adotado pela Caixa não se mostraria plenamente adequado, pois ela não poderia emprestar ao referido Acórdão 5.690/2015-TCU-2ª Câmara o condão de servir para o pleno afastamento da aplicação das suas normas internas, a exemplo da AE 099, e das subjacentes normas legais, a exemplo do art. 116 da Lei n.º 8.666, de 1993, além de todas as demais premissas

fixadas pela suscitada jurisprudência do TCU, devendo o Tribunal determinar, então, que a Caixa atente para a necessidade de efetivamente observar a jurisprudência do TCU no sentido de só opinar pelo eventual arquivamento de TCE, com o afastamento do dano ao erário originalmente apurado, quando a superveniente execução complementar ou suplementar do correspondente objeto parcialmente executado não resultar, por exemplo, no afastamento da devida demonstração do respectivo nexa causal entre o aporte dos recursos federais e os supostos dispêndios incorridos no convênio ou instrumento congênera, entre outros elementos de convicção necessários à efetiva comprovação sobre a boa e regular aplicação dos recursos federais, pois, diante desse afastamento do nexa causal, deve subsistir a evidência do dano ao erário apurado originalmente, com a consequente responsabilização de todos os gestores envolvidos e até mesmo, se for o caso, dos agentes públicos praticantes dessa superveniente execução complementar ou suplementar do objeto parcialmente executado, nos termos dos arts. 8º e 16 da Lei n.º 8.443, de 1992.

*11. Por essa linha, aliás, ao eventualmente cogitar sobre a aplicação do referido Acórdão 5.690/2015-2ª Câmara, a Caixa deve, entre outras circunstâncias tendentes a obstar a regular comprovação dos dispêndios nas respectivas prestações de contas, atentar, ainda, para a eventual intercorrência das seguintes circunstâncias: (a) execução dos itens de serviço pendentes em desacordo com as especificações previstas no plano de trabalho; (b) subsequente desvirtuamento das etapas anteriores, já aprovadas e pagas pela Caixa, ante a superveniente complementação do objeto previamente pactuado, resultando no desvio de objeto ou no desvio de finalidade; (c) deterioração dos serviços executados sob a égide do contrato de repasse, sem a efetiva comprovação de que as obras teriam sido completadas de modo a preservar a funcionalidade integral das parcelas já executadas; e (d) ausência ou deficiência na inspeção *in loco* para a comprovação da execução física do objeto pactuado, diante da possível insuficiência de relatórios fotográficos ou da impossibilidade de verificar a sua autenticidade.*

12. O TCU deve enviar, ainda, essa mesma determinação a todas as unidades técnicas junto ao Tribunal, até porque se trataria, aí, de situações excepcionabilíssimas sobre várias obras executadas já há bastante tempo, contando com as correspondentes TCE em efetivo processamento no TCU, além de muitas delas contarem com a proposta de total impugnação dos recursos repassados, e, por isso, cada unidade técnica deve ter a especial atenção sobre toda essa estranha situação da eventual transmutação do original perecer da Caixa pelo débito integral para o superveniente perecer da Caixa pelo total afastamento desse débito integral.

13. Resolvidas, enfim, as dúvidas descortinadas pela aludida inspeção, o TCU pode retirar o sobrestamento determinado pelo item 9.2 do Acórdão 12.161/2018-2, dando prosseguimento a cada feito, com a juntada da presente deliberação aos respectivos processos.

14. O TCU deve promover, portanto, o envio de todas as aludidas determinações ora anunciadas nestas razões de decidir.'

39. Os autos foram apreciados pelo Tribunal, nos termos do Acórdão TCU 1.1398/2019-TCU-2ª Câmara (Relator: Ministro André Luís de Carvalho), que teve a seguinte redação:

'ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, diante das razões apresentadas pelo Relator, em:

9.1. retirar o sobrestamento determinado pelo item 9.2 do Acórdão 12.161/2018-TCU-2ª Câmara sobre todos os correspondentes processos de tomadas de contas especial (TC-000.058/2016-5, TC 000.290/2015-7, TC-014.592/2016-9 e TC-016.251/2015-6, sob a condução da Secex-PE, TC-008.640/2015-7, sob a condução da Secex-AM, e TC-035.823/2015, sob a condução da Secex-TCE), além de retirar o sobrestamento determinado sobre o TC-003.875/2016-4 pelo item 9.1 do Acórdão 7.128/2019-TCU-2ª Câmara;

9.2. determinar o desfazimento de todos os apensamentos determinados pelo item 9.2 do Acórdão 7.128/2019-TCU-2ª Câmara, determinado, ainda, que a competente unidade técnica promova o imediato prosseguimento de cada feito (TC-000.058/2016-5, TC 000.290/2015-7, TC-014.592/2016-9 e TC-016.251/2015-6, sob a condução da Secex-PE, TC-008.640/2015-7, sob a condução da Secex-AM, TC-035.823/2015, sob a condução da Secex-TCE, e TC-003.875/2016-4, sob a condução da Secex-TCE);

9.3. determinar, nos termos do art. 250 do RITCU, que, no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência desta deliberação, a Caixa Econômica Federal oriente todas as suas unidades no País e, especialmente, as suas unidades no Estado de Pernambuco sobre a efetiva necessidade de pronta adoção das seguintes medidas:

9.3.1. abstenham-se de manter o atual procedimento adotado pela Caixa, ao eventualmente cogitar sobre a aplicação do Acórdão 5.690/2015-2ª Câmara, por não se mostrar plenamente adequado, pois não poderia emprestar ao referido Acórdão 5.690/2015 o condão de servir para o integral afastamento da aplicação das suas normas internas, a exemplo da AE 099, e das subjacentes normas legais, a exemplo do art.

116 da Lei n.º 8.666, de 1993, além de todas as demais premissas fixadas pela jurisprudência do TCU; devendo atentar, pois, para a necessidade de efetivamente observar a jurisprudência do TCU no sentido de só eventualmente opinar pelo superveniente arquivamento de tomada de contas especial, com o afastamento do dano ao erário originalmente apurado, quando a posterior execução complementar ou suplementar do correspondente objeto parcialmente executado não resultar, por exemplo, no afastamento da devida demonstração do respectivo nexo causal entre o aporte dos recursos federais e os supostos dispêndios incorridos no convênio ou instrumento congêneres, entre outros elementos de convicção necessários à efetiva comprovação sobre a boa e regular aplicação dos recursos federais, até porque, diante desse afastamento do nexo causal, deve subsistir a evidência do dano ao erário apurado originalmente, com a consequente responsabilização de todos os gestores envolvidos e até mesmo, se o for o caso, dos agentes públicos praticantes dessa posterior execução complementar ou suplementar do objeto parcialmente executado, nos termos dos arts. 8º e 16 da Lei n.º 8.443, de 1992;

9.3.2. atente também, entre outras circunstâncias tendentes a obstar a regular comprovação dos dispêndios nas respectivas prestações de contas dos ajustes, ao eventualmente cogitar sobre a aplicação do referido Acórdão 5.690/2015-2ª Câmara, para a eventual intercorrência das seguintes circunstâncias: (a) execução dos itens de serviço pendentes em desacordo com as especificações previstas no plano de trabalho; (b) subsequente desvirtuamento das etapas anteriores, já aprovadas e pagas pela Caixa, ante a superveniente complementação do objeto previamente pactuado, resultando no desvio de objeto ou no desvio de finalidade; (c) deterioração dos itens de serviço executados sob a égide do convênio ou contrato de repasse, sem a efetiva comprovação de os itens de serviço terem sido completados de modo a preservar a integral funcionalidade das parcelas já executadas; e (d) ausência ou deficiência na visita *in loco* para a comprovação da execução física do objeto pactuado diante da possível insuficiência de relatórios fotográficos, entre outros documentos, e da impossibilidade de, assim, verificar a efetiva veracidade dessa suposta execução;

9.4. determinar que a Segecex informe todas as unidades técnicas junto ao TCU sobre a efetiva necessidade de observância às premissas anunciadas pelo item 9.3 deste Acórdão;

9.5. determinar que a SecexTCE adote as seguintes medidas;

9.5.1. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação, à Caixa Econômica Federal, para ciência e efetivo cumprimento ao item 9.3 deste Acórdão;

9.5.2. envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação, à Segecex, para ciência e efetivo cumprimento ao item 9.4 deste Acórdão; e

9.5.3. restitua o presente processo de TCE, além da isolada restituição do TC-000.058/2016-5, TC-000.290/2015-7, TC-014.592/2016-9, TC-016.251/2015-6, TC-008.640/2015-7, TC-035.823/2015 e TC-003.875/2016-4, ao respectivo Ministro-Relator, após o cumprimento dos itens 9.1, 9.2, 9.5.1 e 9.5.2 deste Acórdão, com a devida urgência, para o imediato prosseguimento de cada feito.'

Análise dos pressupostos de procedibilidade da IN/TCU 71/2012

40. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação da 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 desbloqueio de recursos, no valor de R\$ 163.930,02, ocorreu em 30/9/2010 (peça 1, p. 135), e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente em 16/07/2014 (peça 1, p. 11-17).

41. Observa-se que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2017 é superior a 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.

Exame técnico

42. A presente tomada de contas foi instaurada pela Caixa Econômica Federal em razão do não cumprimento com funcionalidade do objeto pactuado no Contrato de Repasse.

43. Conforme já foi consignado no item 4.1 da instrução da peça 4:

'4.1. De acordo com a análise realizada no exame técnico desta instrução, considera-se que não há comprovação da ocorrência de dano ao erário, pois inexistem, nos autos, documentação comprobatória da suposta causa ensejadora da TCE ('não cumprimento com funcionalidade do objeto pactuado no contrato de repasse 275.733-63/2008, fato que se encontra demonstrado na documentação constante do processo, conforme verificado nos relatórios de fiscalização apensados aos autos' - peça 1, p. 157); as falhas indicadas pelo instaurador da TCE tiveram caráter formal...'

44. As pendências reportadas pela Caixa no RAE de 30/12/2013 (peça 1, p. 117-121) tiveram caráter formal e a Caixa registrou que foram executados serviços com qualidade razoável e liberou o valor federal correspondente a esses serviços, no montante de R\$ 163.930,02. Portanto, só caberia a glosa dos valores caso houvesse elementos que demonstrassem o alegado 'não cumprimento com funcionalidade do objeto pactuado' (peça 1, p. 157), os quais estão ausentes nos autos.

45. Em 28/9/2017, a CEF, por outro lado, encaminhou o Ofício 355/2017/GEGOP ao TCU (peça 22, p. 1), informando que em 22/9/2017 foi realizada vistoria na qual foi verificada pela Gerência de Governo em Caruaru/PE a funcionalidade do objeto parcialmente executado, conforme Parecer Técnico GIGOV/CA 461/2017 (peça 22, p. 2-4), solicitando o cancelamento do processo de TCE. Foram inseridos ainda nos autos Prestação de Contas Final (peça 26, p. 1-6) e sua respectiva aprovação pela Caixa Econômica Federal (peça 26, p. 7).

46. As informações colhidas na inspeção feita pela Secex-PE (itens 29-36 anteriores) confirmam o aproveitamento útil da parcela executada.

47. Apesar da indesejada interferência na fase externa da TCE, cabe reconhecer que a atitude da Caixa possibilitou o exercício do dever de autotutela da administração pública e logrou evitar a condenação indevida de jurisdicionados.

48. Regularmente citados, a Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira e o Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon não compareceram aos autos, operando-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

49. Entretanto, as informações trazidas pela defesa da Construtora Ancar Ltda. em sede de citação (peça 21), confirmadas junto ao repassador dos recursos (peças 22 e 26), comprovam que foram infirmadas as irregularidades que deram ensejo à instauração da presente TCE, e, portanto, devem serem acolhidas as alegações de defesa apresentadas pela Construtora Ancar Ltda., bem como estender o benefício a Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira e ao Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon, conforme a regra do art. 161 do Regimento Interno/TCU, propondo o julgamento pela regularidade com ressalva das contas de todos os mencionados responsáveis, dando-se-lhes quitação, além do arquivamento dos presentes autos.

Proposta de encaminhamento

50. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, com a seguinte proposta:

a) considerar revel a Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira e o Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) acatar as alegações de defesa da Construtora Ancar Ltda.;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, julgar regulares com ressalva as contas da Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira, do Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon e da Construtora Ancar Ltda., dando-se-lhes quitação;

d) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Caixa Econômica Federal, a Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira, ao Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon e à Construtora Ancar Ltda., para ciência, informando-lhes que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, em mídia impressa;

e) encerrar o processo.”

3. Enfim, por intermédio do Exmo. Sr. Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, o MPTCU anuiu, em cota singela (Peça 32), à aludida proposta da unidade técnica.

É o Relatório.