PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor de Evandro Mauro Maciel Chacon (gestão: 2013-2016) e Cleide Maria de Souza Oliveira (gestão: 2009-2012), como então prefeitos de Pesqueira – PE, diante da não execução do objeto pactuado pelo Contrato de Repasse n.º 299.348-90/2009 em prol da "*pavimentação asfáltica de vias urbanas do município em CBQU nas ruas Adalberto de Freitas – Bairro Centro e trecho da Barão de Vila Velha – Centro*" sob o montante de R$ 212.500,00 pelo aporte de R$ 195.000,00 em recursos federais e R$ 17.500 em recursos da contrapartida, além do objeto pactuado pelo Contrato de Repasse n.º 275.816-60/2008 em prol da "*pavimentação das vias urbanas Marechal Randon Pacheco Centenário - Continuação; Av. Petrônio Tenório de Moura - Vila Anápolis; Margem da BR 232, a altura do km 210 - Centenário; Rua Espirito Santo - Salgado; Av. Mano Marinho De Andrade - Continuação Lot. Portal Av. Ororubá – Lot. José Jerônimo; Rua Luiz Tenório Cavalcanti – Lot. São Francisco; Rua Palmares – Centenário*" sob o montante de R$ 206.029,00 pelo aporte de R$ 195.000,00 em recursos federais e R$ 10.834,00 em recursos da contrapartida.

2. Como visto, o Contrato de Repasse n.º 299.348-90/2009 teve a vigência inicial do ajuste sido estipulada para o período de 16/12/2009 a 14/11/2011, mas foi estranhamente prorrogada até 30/6/2018, tendo sido efetivamente liberados, contudo, os recursos federais sob os valores de R$ 161.440,50 (Peça 1, p. 43-63, p. 311 e 313 e Peça 29); ao passo que o Contrato de Repasse teve a vigência inicial do ajuste sido estipulada para o período de 29/12/2008 a 14/2/2010, mas foi estranhamente prorrogada até 30/6/2018, tendo sido efetivamente liberados, entretanto, os recursos federais sob os valores de R$ 195.000,00 (Peça 1, p. 201-213 e 321 e Peça 29).

3. Já no âmbito do TCU, a Secex-TCE promoveu a citação solidária de Evandro Mauro Maciel Chacon (Peça 13) e Cleide Maria de Souza Oliveira (Peça 12) para apresentarem as suas alegações de defesa ou recolherem os valores dos correspondentes débitos diante da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados no âmbito dos aludidos contratos de repasse.

4. De todo modo, após a análise final do feito, a unidade técnica propôs a regularidade, com ressalva, para as contas de Evandro Mauro Maciel Chacon e Cleide Maria de Souza Oliveira, tendo o MPTCU anuído à essa proposta.

5. O TCU deve discordar, contudo, da unidade técnica e do MPTCU, passando a pugnar pela irregularidade das contas de Evandro Mauro Maciel Chacon e Cleide Maria de Souza Oliveira para condená-los ao pagamento do correspondente débito, além de lhes aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992.

6. Bem se vê que Cleide Maria de Souza Oliveira foi chamada em citação pela não comprovação da boa e regular gestão da execução das obras inerentes aos dois contratos de repasse ante a total imprestabilidade das frações executadas (obras inacabadas e deterioradas) e ante a ausência de aproveitamento dessas parcelas executadas em prol da população local, como evidenciado pelo Relatório do Tomador de Contas Especial Complementar n.º 157/2014, de 8/7/2015 (Peça 1, p. 411-418), restando por aí caracterizados os inaceitáveis desperdícios dos recursos federais.

7. Já, como sucessor de Cleide Maria de Souza Oliveira, Evandro Mauro Maciel Chacon foi chamado em citação pela ausência de adoção das providências necessárias à efetiva continuidade das execuções dos dois contratos de repasse, tendo essa irregularidade resultado na manutenção do dano ao erário e na corresponsabilidade pelo débito.

8. O auditor federal teria sugerido o suposto acolhimento das alegações de defesa em face da pretensa funcionalidade da parcela executada, com os recursos federais repassados, a partir da suposta avaliação favorável pelo repassador, ao passo que o prefeito sucessor teria adotado algumas medidas em prol do resguardo do erário, a exemplo da conclusão dos itens de serviço deixados pendentes pelo seu antecessor, a partir da iniciativa própria e sem a utilização de novos recursos provenientes dos aludidos contratos de repasse.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65310772.

9. Ocorre, todavia que, somente a partir da vistoria realizada **in loco** em outubro de 2017, a Caixa teria passado a indicar a suposta utilidade dos aludidos itens de serviço (Peças 45-47 e 54-55) e, por esse prisma, a responsabilidade dos aludidos gestores passaria a depender da efetiva evidenciação do necessário nexo causal entre os recursos federais repassados e os supostos dispêndios incorridos original ou posteriormente no aludido ajuste.

10. Ao avaliar, no entanto, a situação dos responsáveis, sobressairia a evidente subsistência dos robustos elementos de convicção no sentido da ausência de benefício dos empreendimentos em prol da população local, até porque os Relatórios de Acompanhamento de Engenharia – Setor Público (RAE), de 30/7/2010 (Peça 1, p. 99-101 e 412) e de 14/5/2012 (Peça 1, p. 271-273 412), teriam evidenciado as ausências de funcionalidades dos objetos pactuados nos dois contratos de repasse, com as execuções em 82,79% e em 17,48%, respectivamente, sobre as metas originalmente pactuadas, tendo os empreendimentos permanecido, assim, até as últimas vistorias realizadas, em 18/3/2014, sobre os dois contratos de repasse (Peças 1, p. 139, e 29 e Peças 1, p. 281, e 29), e, desse modo, restariam evidenciadas a ausência do aludido nexo causal e a subsistência do subsequente dano ao erário.

11. Bem se sabe, aliás, que, a exemplo dos Acórdãos 8.989/2018 e 2.900/2012, da 1ª Câmara, a jurisprudência do TCU estaria firmada no sentido de a desconformidade entre o objeto parcial ou totalmente executado e o plano de trabalho aprovado, tornando o empreendimento imprestável ao uso pela população local, tender a resultar até mesmo na responsabilização do gestor pela integral devolução dos valores federais repassados, ante o subjacente desperdício dos recursos federais.

12. Por essa linha, ao observar que, na condução dos dois contratos de repasse em períodos concomitantes, as liberações dos aludidos recursos federais teriam sido integralmente promovidas, durante o período de 2010 a 2011, e, no período entre agosto de **2010** e julho de **2014** (Peça 1, p. 103), a Caixa teria expedido os seus ofícios no sentido de reiterar o envio de informação à prefeitura sobre a existência de pendências nas medições, tendo solicitado, sem o esperado sucesso, a necessária regularização dessas pendências para a subsequente liberação de novos saques em prol da necessária conclusão dos empreendimentos, restando, também por aí, evidenciado que a malsinada paralisação das obras teria iniciado, sim, durante a gestão do correspondente responsável.

13. Não fosse o bastante, os aludidos contratos de repasse tiveram a vigência prorrogada em diversas oportunidades, mas tanto a antecessora (Cleide Maria de Souza Oliveira) quanto o sucessor (Evandro Mauro Maciel Chacon) deixaram de adotar as necessárias providencias para a efetiva regularização das aludidas falhas ou mesmo para o esclarecimento da situação, buscando justificá-las, com vistas a promover a adequada conclusão dos empreendimentos.

14. Por conseguinte, em 12/5/**2015** **(5 e 3 anos após as últimas vistorias)**, a Caixa iniciou os procedimentos para a instauração da tomada de contas especial, tendo declarado **expressamente** que as obras nos aludidos ajustes teriam sido vistoriadas e estariam maculadas pela execução em 82,79% e em 17,48%, durante as últimas vistorias ocorridas em 30/7/**2010** e 14/2/**2012** (Peça 1, p. 271-273, 407 e 411-418), não apresentando, então, a funcionalidade e os benefícios em prol da comunidade local.

15. Estranhamente, todavia, embora Evandro Mauro Maciel Chacon não tenha dito nada ao TCU em suas alegações de defesa sobre essas supostas conclusões dos empreendimentos durante todo o longo andamento do processo de TCE e no bojo das suas respostas às diligências, a gerência executiva da Caixa em Caruaru – PE teria passado a anunciar, em **2018** e **2019** **(8 e 7 anos após as últimas vistorias)**, que as prestações de contas dos dois contratos de repasse teriam sido aprovadas (Peças 46-47 e 54-55).

16. Ocorre, entretanto, que todo esse estranho e tumultuado movimento processual teria servido apenas para reforçar, ainda mais, o inaceitável rompimento do necessário nexo causal entre o aporte dos recursos federais e os supostos dispêndios incorridos original ou posteriormente no ajuste, devendo ser mantida, assim, a irregularidade das contas dos dois responsáveis, com a subjacente condenação em débito e em multa, diante da absurda ausência de efetiva comprovação sobre a regular execução físico-financeira dos ajustes, até porque, diante das robustas evidências sobre a ausência de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65310772.

funcionalidade das obras em prol da comunidade local, a estranha conclusão superveniente dessas obras, em **2018 e 2019 (8 e 7 anos após as últimas vistorias)** pelo evidente aporte subsequente de recursos municipais ou estaduais, reforçaria a evidência sobre a inaceitável ausência do aludido nexo causal, já que, ao se valerem dessa suposta conclusão superveniente das obras, **após o transcurso de aproximadamente 5 anos**, pelo estranho aporte de recursos municipais ou estaduais, e sem o prévio ou concomitante acompanhamento das obras pela Caixa, os aludidos responsáveis teriam, ao final, viabilizado o claro mascaramento do eventual desvio dos recursos federais originalmente aportados a partir da indevida e perigosa intercorrência da confusão financeira entre os recursos federais e esses supervenientes recursos municipais ou estaduais.

17. Não por acaso, a 2ª Câmara do TCU já teria expressamente alertado a Caixa e as unidades técnicas no Tribunal sobre a efetiva necessidade de não admitirem a prática dessa perigosa confusão financeira entre os recursos federais e os supervenientes recursos municipais ou estaduais, tendo, para tanto, prolatado o Acórdão 11.398/2019-2ª Câmara no seguinte sentido:

"(...) *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 congênere, 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. atentem 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;" (grifou-se)

18. Por esse prisma, ao promover o presente julgamento desta TCE, o TCU deve adicionalmente atentar, ainda, para todas as perigosas circunstâncias inerentes ao presente caso

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65310772.

concreto em respeito ao princípio da verdade material, devendo observar que esses dois gestores públicos também figurariam como responsáveis em vários outros processos semelhantes autuados perante o TCU, a exemplo do TC 034.594/2014-0, TC 029.205/2015-8, TC 016.251/2015-6, TC 008.640/2015-7, TC 016.154/2015-0, TC 020.586/2015-9, TC 023.567/2017-1 e TC 020.445/2017-2.

19. Na mesma linha, não subsistiria a eventual razoabilidade na suposta possibilidade de Evandro Mauro Maciel Chacon ter promovido a posterior prestação de contas do ajuste, após a superveniente conclusão do empreendimento pelo transcurso do referido prazo de aproximadamente 5 anos, até porque a prestação de contas deveria ter ocorrido dentro do prazo regulamente fixado para o ajuste, e não após a adiantada tramitação da presente TCE no âmbito do TCU e após a suposta conclusão do empreendimento pelo adicional aporte de recursos municipais ou estaduais, com o evidente mascaramento do eventual desvio dos recursos federais anteriormente aportados, estando esse suposto procedimento em frontal dissonância com os princípios do devido processo legal e da transparência, além de resultar no inaceitável rompimento do aludido nexo causal.

20. Eis que, em flagrante dissonância com os referidos princípios do devido processo legal e da transparência, o prazo para a original prestação de contas do ajuste teria sido fixado para **2010** e **2011**, estando as irregularidades nesse ajuste já apuradas no bojo da presente TCE, e, assim, todas essas estranhas medidas para a posterior conclusão do empreendimento pelo adicional aporte de recursos municipais ou estaduais com a superveniente reabertura dessa estranha e malsinada prestação de contas à margem da presente TCE, em **2018-2019**, só poderiam ter sido promovidas após a prévia anuência do TCU e o concomitante acompanhamento pela unidade técnica e pela Caixa, mas isso não ocorreu; não podendo o TCU passar, pois, a indevidamente admitir essa superveniente prestação de contas diante da evidente preclusão processual e da referida inobservância ao devido processo legal, para além de, também, não poder admitir o evidente rompimento do aludido nexo causal em face da suscitada confusão financeira entre o original aporte dos recursos federais e o adicional aporte superveniente dos recursos municipais ou estaduais, configurando a inaceitável confusão financeira entre os recursos federais e os recursos municipais ou estaduais.

21. Bem se observa, nesse ponto, que, em sintonia, entre outros, com os Acórdãos 1.194/2009 e 3.991/2015, da 1ª Câmara, os Acórdãos 27/2004, 6.235/2013 e 3.223/2017, da 2ª Câmara, e os Acórdãos 11/1997 e 997/2015, do Plenário, a jurisprudência do TCU também estaria firmada no sentido da pessoal responsabilidade do gestor pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumentos congêneres, submetendo todo aquele que utiliza ou gerencia os recursos públicos ao dever de demonstrar o correto emprego dos valores federais, com o efetivo e oportuno proveito do empreendimento em favor da comunidade local, nos termos dos arts. 70, parágrafo único, e 37, **caput**, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei nº 200, de 1967.

22. O TCU deve atentar, então, até mesmo para a estranha linha histórica dos principais eventos na presente TCE, tendo ela transcorrido pela seguinte cronologia:

(a) em 29/12/2008 e 16/12/2009: celebrações dos Contratos de Repasse 275.816-60/2008 e 299.348-90/2009, respectivamente, com os términos das vigências original e respectivamente estipulados para 14/2/2010 e 14/11/2011;

(b) em 30/7/2010: suposto ateste sobre os 82,79% como execução financeira no Contrato de Repasse n.º 299.348-90/2009 (Peça 1, p. 99-101 e 412);

(c) em 14/5/2012: suposto ateste sobre os 17,48% como execução financeira no Contrato de Repasse n.º 275.816-60/2008 (Peça 1, p. 271-273 e p. 412);

(d) em 18/3/2014: vistorias realizadas nos dois contratos de repasse pela manutenção dos atestes sob os anteriores percentuais (Peça 1, p. 139 e 281 e Peça 29);

(e) em 8/7/2015: emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial, evidenciando a subsistência do dano ao erário sob os valores de R$ 154.642,91 e de R$ 9.386,90 (Peça 1, p. 411-418); e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65310772.

(f) em 16/7/2018 e 3/1/2019: superveniente aprovação da prestação de contas final dos dois contratos de repasse pela Caixa, a despeito do andamento da presente TCE, tendo essa estranha aprovação sido promovida sem a prévia anuência do TCU e sem o concomitante acompanhamento das obras pela unidade técnica e pela Caixa (Peças 46-47 e 54-55).

23. Restaria evidenciada, pois, a plena necessidade de o TCU promover a condenação solidária dos aludidos responsáveis pelo correspondente débito, além de lhes aplicar individualmente a subjacente multa legal.

24. Não subsistiria, enfim, a prescrição da pretensão punitiva do TCU no presente caso concreto, pois não teria transcorrido o período superior a dez anos entre a ordem para a citação no âmbito do TCU, em 20/9/2016 (Peça 10), e o período fixado para as prestações de contas finais dos ajustes, em 2010 e 2011 (Peça 29), nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

25. Ocorre que, por meio do aludido Acórdão 1.441/2016 proferido na Sessão Extraordinária de 8/6/2016, o Plenário do TCU firmou o seu entendimento no sentido de que a prescrição da pretensão punitiva deve seguir a regra geral do prazo decenal, contado a partir do fato, em linha com o art. 205 do Código Civil brasileiro, interrompendo a contagem do aludido prazo com a ordem de citação, nos termos do art. 240, **caput**, da Lei nº 13.105 (Código Processual Civil), de 2015.

26. Sem prejuízo, no entanto, do respeito a esse entendimento do TCU, deve ser reiterada a minha ressalva já registrada em vários outros julgados do Tribunal no sentido de que, na ausência de lei específica, o TCU não deveria aplicar qualquer prazo prescricional sobre a referida pretensão punitiva ou, então, na pior das hipóteses, o Tribunal deveria aplicar a regra prescricional fixada pela Lei nº 9.873, de 1999, não só porque ela trata diretamente de prescrição no âmbito do direito administrativo sancionador, mas também porque, entre outras medidas, a aludida lei manda aplicar o prazo prescricional penal, quando a infração administrativa também configure crime, além de determinar expressamente que, diante de ilícito continuado ou permanente, a contagem do prazo deve iniciar a partir da cessação do aludido ilícito.

27. A despeito, então, do registro dessa minha posição pessoal, o TCU deve pugnar pela pronta aplicação da multa legal em desfavor dos aludidos responsáveis a partir do entendimento fixado pelo aludido Acórdão 1.441/2016-Plenário.

28. O TCU deve julgar irregulares, portanto, as contas de Evandro Mauro Maciel Chacon e Cleide Maria de Souza Oliveira para condená-los, solidariamente, ao pagamento do correspondente débito, além de lhes aplicar individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992.

Ante o exposto, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de outubro de 2020.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65310772.