

VOTO

Em julgamento, recursos de reconsideração em sede de tomada de contas especial interpostos por Evandro Mauro Maciel Chacon (peças 102-103) e Cleide Maria de Souza Oliveira (peça 90), ex-prefeitos do Município de Pesqueira/PE nas gestões de 2009-2012 e 2013-2016, respectivamente, e pelo Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, representado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima (peça 69), contra o Acórdão 11.335/2020-TCU-2ª Câmara (peça 62), mantido em sede de embargos de declaração pelo Acórdão 12.971/2020-TCU-2ª Câmara, ambos da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as contas dos ex-gestores, imputando-lhes débito e aplicando-lhes multa, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados ao ente federado por força dos Contratos de Repasse – CR 299.348-90/2009 (peça 1, p. 43-63) e 275.816-60/2008 (peça 1, p. 201-213), firmados com o Ministério do Turismo (MTur) com o objetivo de asfaltar vias urbanas da aludida municipalidade.

2. Os ajustes 275.816-60/2008 e 299.348-90/2009 foram firmados em 28/12/2008 e 16/9/2009 com vigência inicial até 14/2/2010 e 14/11/2011, respectivamente, e previram repasses federais da ordem de R\$ 195.000,00 cada. Os prazos para apresentação das correspondentes prestações de contas eram de, respectivamente, sessenta e trinta dias contados do término da vigência dos ajustes (peça 1, pp. 43, 49, 57, 59, 63, 201, 203, 205, 209, 2011 e 213).

3. Na origem desse processo, a Caixa Econômica Federal (Caixa) instaurou tomada de contas especial em face de irregularidades constatadas em relatórios de acompanhamento de engenharia (RAE) emitidos como resultado de vistorias realizadas pelo órgão repassador entre 2010 e 2014 (peça 1, pp. 17, 81-85, 87-91, 93-97 e 99-101, relativas ao CR 299.348-90/2009, e pp. 237-239, 249-253, 255-257, 271-273 e 277-279, sobre o CR 275.816-60/2008). Em 8/7/2015, a Caixa emitiu o Relatório de TCE Complementar 157/2014, no qual indicou a apuração dos débitos de R\$ 154.642,91 e R\$ 9.386,90 (valores originais), relativos aos CR 299.348-90/2009 e 275.816-60/2008, respectivamente, e concluiu que o prejuízo decorrera da paralisação indevida dos empreendimentos, verificada a partir de 2014, e da falta de funcionalidade dos objetos executados, atribuindo a responsabilidade aos ex-alcaides (peça 1, pp. 411-418).

4. No âmbito do TCU, após diligências à estatal (peças 5-8 e 28) e citações dos responsáveis (peças 12-13), verificou-se que os CR sob exame ainda se encontravam vigentes, o que levou este Tribunal, por meio do Acórdão 10.311/2017-2ª Câmara (Rel. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho), a sobrestar o processo e determinar que a Caixa encerrasse a vigência dos contratos, notificando os responsáveis para a apresentação das prestações de contas devidas, e apresentasse, no prazo de 120 dias, suas análises acerca dos documentos apresentados.

5. Em respostas enviadas em 19/9/2018 e 4/7/2019, a Caixa informou sobre as contas de ambos os contratos: CR 275.816-60/2008, sem irregularidades, e CR 299.348-90/2009, com ressalvas (peças 46 e 54). Reportou, ainda, a devolução de R\$ 49.579,93 aos cofres públicos, sendo R\$ 43.903,16 de sobra de repasse e R\$ 5.676,77 de rendimentos da aplicação (peça 55).

6. Em sua derradeira instrução, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecexTCE concluiu (peças 57-59) que foram aprovadas as prestações de contas dos dois contratos de repasse, motivo pelo qual propôs o acolhimento das alegações de defesa dos responsáveis e o julgamento de suas contas pela regularidade com ressalva, no que foi seguida pelo MPTCU (peça 60).

7. Abrindo divergência, o Relator propôs a condenação dos responsáveis, argumentando que o tomador de contas especial, no supra mencionado relatório complementar 157/2014, havia caracterizado os desperdícios de recursos públicos federais e que os relatórios produzidos em

decorrência das vistorias realizadas pela Caixa entre 2010 e 2014 constituíam evidências da ausência de benefício dos empreendimentos em prol da população local, ainda que, anos depois, em 2017, a própria Caixa tenha se manifestado pela regularidade das obras.

8. Acolhendo a proposta do Relator, esta 2ª Câmara exarou o acórdão condenatório ora recorrido.

9. Nesta oportunidade, os responsáveis comparecem novamente aos autos alegando, em síntese, que (i) não houve dano ao erário, pois foi atestada a funcionalidade das obras e as prestações de contas foram aprovadas pela Caixa; (ii) houve devolução de verbas federais; (iii) ainda que a entrega do objeto tenha sido tardia, a discussão dos autos se refere a dano ao erário, entrega satisfatória do objeto e prestação de contas, a qual, inclusive, não foi extemporânea, por ter sido prorrogada pela Caixa; (iv) o TCU, quando da prolação da decisão condenatória, ignorou o pronunciamento posterior exarado pelo banco, atestando a conclusão do objeto e a aprovação das contas; e (v) não há provas da utilização de recursos municipais ou estaduais, conforme alegado, e os recursos federais teriam sido utilizados para a realização do objeto.

10. O *Parquet* especial, por seu turno, argumenta que (i) a condenação se fundamentou em suposto desperdício de recursos públicos, advindo da imprestabilidade das obras, conferida em vistorias realizadas pela Caixa até 2014, desconsiderando, com fundamento tão somente no lapso de tempo decorrido, posterior avaliação favorável do repassador, em 2017, bem como abstraindo o tipo de obra executada (pavimentação), a qual possui natureza divisível, o que implica a possibilidade de fruição limitada e, portanto, a proporcionalidade do dano produzido; (ii) é contraditório exigir posição técnica da Caixa em 2017, como fez o TCU por meio do Acórdão 10.311/2017-2ª Câmara, para, em seguida, desconsiderá-la por causa do lapso de tempo entre as avaliações; (iii) a jurisprudência do TCU exige a prestação de contas dentro do prazo de dez anos, o que pressupõe a possibilidade de atendimento desse mister, porém, *in casu*, houve recusa das contas examinadas porque decorreram sete ou oito anos desde a aplicação dos recursos; (iv) são exceções os casos em que o TCU rejeita conclusões externadas pelo repassador ou controle interno quando ausentes indícios de fraude ou adulteração de relatórios, vícios que não se cogitaram para afastar as conclusões da Caixa; (v) deve prevalecer a conclusão mais recente da Caixa, isto é, de que as obras se encontravam devidamente corrigidas em 2017; (vi) conforme jurisprudência do Tribunal, aplica-se a condenação em débito integral quando a obra for inservível ou esteja fadada à imprestabilidade, mas se aproveita de obras inconclusas sempre que utilizáveis; (vii) no presente caso, as obras em apreço apresentavam defeitos, constatados nas primeiras visitas técnicas, que, embora reduzissem seu benefício, não eliminavam sua utilidade, o que ensejaria, naquele momento, débito proporcional, mas que, tendo em vista se encontrarem completas em 2017, conjugado com a regularidade financeira verificada pela Caixa (peça 55), justificou a aprovação das prestações de contas.

11. A Secretaria de Recursos – Serur, em percuciente análise, concluiu pelo provimento das peças recursais, com a conseqüente reforma do acórdão ora guerreado, no sentido de julgar regulares com ressalva as presentes contas, sob os argumentos de que (i) o objetivo dos dois contratos foi alcançado, apesar do atraso; (ii) o lapso temporal entre os primeiros relatórios e o último não constitui argumento bastante para desconsiderar a manifestação posterior da Caixa; (iii) havendo evidências de que os objetos não eram de todo imprestáveis quando as obras foram paralisadas, não caberia, conforme jurisprudência do TCU, a condenação pelo débito integral, mas sim proporcional ao benefício não alcançado, a ser estimado; (iv) houve prejuízo à população pelo atraso na conclusão das obras, o que constitui motivo para ressalva nas contas; (v) verifica-se o nexo causal entre os recursos federais repassados e as despesas, uma vez que, até 2013, as obras foram efetivamente custeadas com os recursos repassados mediante os ajustes em apreço, após liberação pela Caixa; (vi) ainda que os objetos tenham sido concluídos com recursos de outras fontes, uma vez que, após a paralisação das obras, não houve mais aporte de recursos federais, não se vislumbra confusão financeira apta a quebrar o nexo de causalidade; (vii) a possibilidade de conclusão de obras com recursos alheios aos pactuados

encontra guarida na jurisprudência desta Corte, pois o contrário equivaleria desincentivar a conclusão desses empreendimentos; (viii) as irregularidades que levaram ao atraso na condução dos contratos poderiam ensejar a manutenção das multas aplicadas aos responsáveis, mas como, na deliberação recorrida, elas foram aplicadas com fulcro no art. 57, ou seja, em proporcionalidade ao dano ali apurado, forçoso propor sua exclusão, ante a inexistência de débito.

12. O Ministério Público junto ao TCU, em parecer exarado à peça 124, endossou integralmente a análise esposada pela secretaria especializada.

13. Feito o histórico, passo a decidir.

14. Preliminarmente, ratifico os despachos exarados (peças 84, 94 e 109) no sentido de que os presentes recursos merecem ser conhecidos, porquanto preenchem os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

15. Quanto ao mérito, endosso a análise empreendida pela Serur, anuída pelo *Parquet* especial e transcrita no relatório precedente, a qual abordou adequadamente os argumentos trazidos nesta etapa recursal, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, no sentido de dar provimento aos recursos de reconsideração, com exclusão do débito e das multas proporcionais e consequente julgamento das contas pela regularidade com ressalva, com quitação.

16. Com efeito, a motivação para a instauração da presente tomada de contas especial foi a impugnação total das despesas federais repassadas por meio dos contratos de repasse 299.348-90/2009 e 275.816-60/2008, uma vez que, conforme consignado no Relatório de TCE Complementar 157/2014 emitido pela Caixa, apurou-se prejuízo decorrente da paralisação indevida dos empreendimentos e da falta de funcionalidade dos objetos executados.

17. Entrementes, o próprio órgão repassador manifestou-se, posteriormente, atestando a conclusão dos objetos e a regularidade das prestações de contas apresentadas, informação a que esta Corte de Contas teve acesso em resposta aos comandos do Acórdão 10.311/2017-2ª Câmara (peças 45-47). Nos termos informados pela Caixa, em 9/7/2018 (peça 45, p. 1):

- [Contrato de Repasse] 299.348-90/2009 - Ateste de funcionalidade do objeto contratado em vistoria realizada pela engenharia da Caixa em 27/09/2017. Contrato em fase de análise de prestação de contas final no Portal dos Convênio - SICONV, com previsão para conclusão em 30 dias, visto serem necessárias providências por parte do Tomador;
- [Contrato de Repasse] 275.816-60/2008 - Ateste de funcionalidade do objeto contratado em vistoria realizada pela engenharia da Caixa em 27/09/2017. Contrato em fase de análise de prestação de contas final, com previsão para conclusão em 30 dias. Ressaltamos que esta operação não está incluída no Portal dos Convênios - SICONV, ou seja, a prestação de contas deverá ser apresentada em meio físico.

18. Posteriormente, em novo reporte feito em 19/9/2018 (peça 46):

1.(...) informamos que o CR 275.816-60 teve a prestação de contas final aprovada no SIAFI em 16/07/2018, não tendo sido verificada irregularidade (...).

1.1 Para o CR 299.348-90 informamos que a Caixa está em tratativas com o Tomador visando a aprovação da prestação de contas com ressalvas, visto que resta a apresentação de documento fiscal para continuidade da análise da contas.

1.2 Foi concedido ao Município até o final do mês de outubro para apresentação da nota fiscal, bem como demais documentos pertinentes à prestação de contas, para que seja possível a aprovação a PCF com ressalvas.

1.3 Em caso de não atendimento à pendência, visto que o contrato já está notificado de TCE pelo descumprimento do prazo para apresentação da PCF, daremos continuidade aos trâmites de instauração da TCE.

19. Por fim, já em 4/7/2019 (peça 54), atendendo a nova diligência deste Tribunal, a Caixa

informou acerca do CR 299.348-90/2009 nos seguintes termos: “1. (...) informamos que o Contrato de Repasse em epígrafe [299.348-90/2009] teve sua Prestação de Contas Final aprovada com ressalvas (...)”.

20. Julgo ainda pertinente transcrever trecho da instrução de mérito exarada no âmbito da SecexTCE (peça 57, pp. 3-4), a qual contou com a anuência do corpo dirigente daquela unidade e do MPTCU:

9. Conforme consta da peça 54, a Caixa informa que relativamente ao contrato de repasse 299.348-90, “diante dos atestes realizados após vistorias no contrato de repasse, estando certificada a conclusão do objeto contratual com sua devida funcionalidade, considerando ainda a análise dos dados financeiros apresentados e que não identificamos prejuízo causado ao erário federal, ajuizamos a finalização da prestação de contas com seu registro de aprovação com ressalvas”.

10. Isso posto, temos que foram aprovadas as prestações de contas dos dois contratos de repasse objetos da presente TCE. O contrato 275.816-60 conforme subitem 6.1 desta instrução e o contrato 299.348-90, conforme item acima.

11. Dessa forma, uma vez que conforme informado pela Caixa, não há mais nenhuma pendência relativa à execução dos contratos de repasse em comento, nada há mais a ser tratado na presente TCE, estando o processo em condições de receber julgamento de mérito com acolhimento das alegações de defesa da Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira (CPF 496.423.164-04) e do Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon (CPF 075.172.204-97) e julgamento das contas regulares com ressalva.

21. Destarte, endosso o argumento recursal apresentado pelo *Parquet* especial de que, tendo a Caixa expressamente atestado a conclusão dos objetos dos contratos de repasse ora em apreço e se manifestado pela aprovação das prestações de contas apresentadas, não cabe a este Tribunal, ante a ausência de qualquer elemento concreto nos autos apto para tanto, desacreditar a manifestação do órgão repassador com fundamento tão somente no lapso temporal decorrido entre as primeiras vistorias técnicas (2010-2014) e a última (2017).

22. Demais disso, como bem pontuado pela Serur, mesmo os relatórios técnicos das vistorias realizadas pela Caixa entre 2010 e 2014 não consignam informações bastantes para a caracterização de eventual débito integral, porquanto atestam a execução parcial das obras pactuadas (82,8% de um contrato e 17,5% de outro) e apontam a ocorrência de vícios de construção, a exemplo de placas de obras não encontradas e serviços executados a menor, como pintura asfáltica e concreto betuminoso, os quais, ainda que tenham prejudicado a completa fruição inicial do empreendimento pela população, o que corretamente ensejou glosas por parte do órgão repassador, não justificam a conclusão pela sua imprestabilidade, ainda mais quando se leva em conta a divisibilidade do objeto ora em apreço.

23. Outrossim, assiste razão ao MPTCU em seu entendimento de que não houve, *in casu*, rompimento donexo de causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas efetivadas. Isso porque resta claro que, no primeiro momento (até 2013), as obras foram efetivamente custeadas com as verbas liberadas pela Caixa no âmbito dos ajustes, ao passo que sua conclusão, em momento posterior, foi executada mediante a utilização de outras fontes de recurso, até mesmo tendo em vista que, após a paralisação, não houve novo fluxo financeiro federal para a empreitada. Entretanto, tal medida não é condenada por esta Corte que, bem ao contrário, admite a correção e conclusão de objetos pactuados por meio de aporte de recursos outros que não da União.

24. Desse modo, ante os elementos constantes dos autos, cumpre acolher as alegações dos recorrentes de que não restou configurado dano ao erário, propondo o afastamento da imputação de débito e das multas aos responsáveis e o julgamento das contas de Evandro Mauro Maciel Chacon e Cleide Maria de Souza Oliveira regulares com ressalva.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de agosto de 2022.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator