

Judiciária Ceará.

Dados do Processo

Número processo 0000783-54.2019.4.05.8103 **Data de autuação** 20/05/2019 **Data de distribuição** 21/11/2020 **Classe judicial** APELAÇÃO CRIMINAL **Órgão julgador** Gab 6 - Des. PAULO CORDERO **Processo referência** 0000783-54.2019.4.05.8103 **Valor da causa** 0,00 **2ª Turma** **Relator do processo** PAULO MACHADO CORDERO **Vara origem** 18ª VARA FEDERAL - CE **Usuário cadastro** JUSCELIANO MOURAO ALCANTARA

Lembretes do processo

Processo Expedientes (25) Audiência Perícia Anexos Físicos - (1) Distribuição Associações Retificações RPV/PRC Dados da CDA Dados do Inquirido Acesso de Terceiros

Download de documentos em PDF

Paginador

Movimentações do Processo

Retirar Pendentes de Manifestação

Data da sessão: 13/04/2021

Julgado em: 13/04/2021 (Mérito)

Assuntos

DIREITO PENAL|Crimes Previstos na Legislação Extravagante|Crimes de Responsabilidade|Crimes de Responsabilidade

Assunto

Foram encontrados: 1 resultados

| Participante | Tipo de participação | Situação RFB |
|-------------------------------------|----------------------|--------------|
| CARLEONE JUNIOR DE ARAUJO | APELANTE | |
| LEIANE DA SILVEIRA ARAUJO - CE36814 | ADVOGADO | |
| CARLA LACERDA VIANA - CE37380 | ADVOGADO | |

Foram encontrados: 3 resultados

| Participante | Tipo de participação | Situação RFB |
|----------------------------|----------------------|--------------|
| MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL | APELADO | |

Foram encontrados: 1 resultados



Handwritten signatures and initials.

PJE 0800783-54.2019.4.05.8103



RELATÓRIO

Trata-se de apelação criminal apresentada pela defesa de CARLEONE JÚNIOR DE ARAÚJO contra sentença proferida pelo juízo da 18ª Vara Federal da Sessão Judiciária do Ceará, que cuidou de condená-lo pelo cometimento do crime previsto no 1º, inciso VII, do Decreto-lei nº 201/67 à pena privativa de liberdade de 03 meses de detenção.

Segundo a denúncia, o apelante, de modo consciente e voluntário, na qualidade de prefeito do Município de Frecheirinha/CE, no dia 30/04/2013, teria deixado de prestar contas referentes a recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ao Município no ano de 2011, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE.

Após a instrução processual penal, o juízo, convencido da autoria e materialidade delitiva, proferiu condenação.

Insatisfeita, a defesa apresentou apelo (ID 4058103.19255751) aduzindo, resumidamente, que: 1) a denúncia seria inepta; 2) ausência de demonstração do dolo a macular a conduta do agente; 3) ausência de indicação do montante do dano causado ao erário.

Contrarrazões apresentadas pelo MPF sob ID 4058103.19345929.

Parecer da Doutra PRR sob ID 4050000.24812893.

É o relatório.

PJE 0800783-54.2019.4.05.8103



VOTO

Consoante reatado, trata-se de apelação criminal apresentada pela defesa de CARLEONE JÚNIOR DE ARAÚJO contra sentença proferida pelo juízo da 18ª Vara Federal da Sessão Judiciária do Ceará, que cuidou de condená-lo pelo cometimento do crime previsto no 1º, inciso VII, do Decreto-lei nº 201/67 à pena privativa de liberdade de 03 meses de detenção.

Segundo a denúncia, o apelante, de modo consciente e voluntário, na qualidade de prefeito do Município de Frecheirinha/CE, no dia 30/04/2013, teria deixado de prestar contas referentes a recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ao Município no ano de 2011, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE.

Após a instrução processual penal, o juízo, convencido da autoria e materialidade delitiva, proferiu condenação.

Insatisfeita, a defesa apresentou apelo (ID 4058103.19255751) aduzindo, resumidamente, que: 1) a denúncia seria inepta; 2) ausência de demonstração do dolo a macular a conduta do agente; 3) ausência de indicação do montante do dano causado ao erário.

Revisto em essência, passemos a analisar as razões de inconformismo.

Sobre a tese de inépcia da denúncia, voltemos os olhos à pela acusatória, que dormita sob ID 4058103.15621643, para pontuar que:

- A denúncia narra a **conduta** atribuída ao réu - deixar de prestar contas de verbas públicas federais no prazo legal - de maneira clara e objetiva, de forma que viabilizou o exercício da defesa e o conhecimento acerca das nuances que enfrentaria.
- Também aponta com clareza o **tipo penal havido como violado**, declinando a **data de consumação** do crime antevisto.

- Na cadência, trata ainda de informar as **provas da materialidade delitiva** - máxime os documentos que constam no procedimento investigatório criminal - e os indícios de autoria, estes encravados no fato de o apelante ter sido o prefeito responsável pela prestação de contas, em tese, feita fora do prazo.

Em suma, ao reverso do aduzido pela defesa, a denúncia preencheu os requisitos - pressupostos e fundamentos - para ser recebida, falecendo, nos autos, motivo para que fosse rejeitada.

Bem por isso, não há que se falar em inépcia da denúncia, senão o contrário.

Ultrapassada a questão preliminar, todavia, é de se ver que a sentença merece sim ser reformada e justifíco:

- O apelante foi acusado de deixar de prestar contas no prazo legal, o que, de fato, ocorreu.
- Todavia, para que a conduta seja havia como delituosa, não basta que o apelante seja prefeito e que as contas tenham sido prestadas fora do prazo: indispensável a demonstração de dolo, ou seja, imprescindível haver provas efetivas - e não dúbias -, todas devidamente analisadas e destrinchadas no decreto condenatório, no sentido de que o prefeito, apesar de saber e ser instado a prestar as contas merecidas, deixou de fazê-lo por deliberação própria.

Feitas essas digressões, é de se verificar que a sentença cuidou apenas de declinar que o apelante deixou de prestar contas no prazo legal e que, sendo conhecedor deste, teria perpetrado o crime.

Ocorre que o próprio decreto condenatório informa que o apelante fora notificado oficialmente para prestar contas em momento posterior ao vencimento do prazo, evento que deve ser considerado.

Dizendo de outro modo, condenar o apelante simplesmente porque deixou escoar o prazo, sem demonstrar que dele, o acusado tinha subjetivo conhecimento, não é o suficiente para condenar.

É que, como se sabe, no Direito Penal pátrio não cabe a responsabilidade objetiva, que seria justamente aquela que permitiria condenar o apelante pelo fato de ter, em tese, conhecimento do prazo e deixar escoá-lo.

Como visto, os dois fatores acima citados não são suficientes para condenação, tendo, a sentença, deixado de fundamentar e comprovar a presença de dolo efetivo, até porque o próprio ato consignou, como já dito, que o apelante só fora notificado para prestar contas após o vencimento do prazo.

Por tais fundamentos, não se pode afirmar, com a certeza merecida, que o apelante agira de maneira consciente e voluntária.

Diante de tal premissa, *in dubio, pro reo*, sendo a absolvição a medida cabível.

Recurso provido.

É como voto.

PJE 0800783-54.2019.4.05.8103



EMENTA

PENAL. PROCESSUAL PENAL. DEIXAR DE PRESTAR CONTAS NO PRAZO LEGAL. RECURSO DA DEFESA. INÉPCIA DA DENÚNCIA. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE PROVAS EFETIVAS DO DOLO. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIDADE OBJETIVA NA SEARA PENAL. *IN DUBIO PRO REO*. ABSOLVIÇÃO. RECURSO PROVIDO.

1. Trata-se de apelação criminal apresentada pela defesa de CARLEONE JÚNIOR DE ARAÚJO contra sentença proferida pelo juízo da 18ª Vara Federal da Sessão Judiciária do Ceará, que cuidou de condená-lo pelo cometimento do crime previsto no 1º, inciso VII, do Decreto-lei nº 201/67 à pena privativa de liberdade de 03 meses de detenção.

2. Segundo a denúncia, o apelante, de modo consciente e voluntário, na qualidade de prefeito do Município de Frecheirinha/CE, no dia 30/04/2013, teria deixado de prestar contas referentes a recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ao Município no ano de 2011, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE.

3. Após a instrução processual penal, o juízo, convencido da autoria e materialidade delitiva, proferiu condenação.

4. Insatisfeita, a defesa apresentou apelo (ID 4058103.19255751) aduzindo, resumidamente, que: 1) a denúncia seria inepta; 2) ausência de demonstração do dolo a macular a conduta do agente; 3) ausência de indicação do montante do dano causado ao erário.

5. Sobre a tese de inépcia da denúncia, voltemos os olhos à pela acusatória, que dormita sob ID 4058103.15621643, para pontuar que:

- A denúncia narra a **conduta** atribuída ao réu - deixar de prestar contas de verbas públicas federais no prazo legal - de maneira clara e objetiva, de forma que viabilizou o exercício da defesa e o conhecimento acerca das nuances que enfrentaria.
- Também aponta com clareza o **tipo penal havido como violado**, declinando a **data de consumação** do crime antevisto.
- Na cadência, trata ainda de informar as **provas da materialidade delitiva** - máxime os documentos que constam no procedimento investigatório criminal - e os **indícios de autoria**, estes encravados no fato de o apelante ter sido o prefeito responsável pela prestação de contas, em tese, feita fora do prazo.

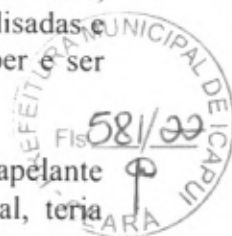
6. Em suma, ao reverso do aduzido pela defesa, a denúncia preencheu os requisitos - pressupostos e fundamentos - para ser recebida, falecendo, nos autos, motivo para que fosse rejeitada.

7. Não há que se falar em inépcia da denúncia, senão o contrário.

8. Ultrapassada a questão preliminar, todavia, é de se ver que a sentença merece ser reformada:

- O apelante foi acusado de deixar de prestar contas no prazo legal, o que, de fato, ocorreu.
- Todavia, para que a conduta seja havia como delituosa, não basta que o apelante seja prefeito

e que as contas tenham sido prestadas fora do prazo: indispensável a demonstração de dolo, ou seja, imprescindível haver provas efetivas - e não dúbias -, todas devidamente analisadas e destrinchadas no decreto condenatório, no sentido de que o prefeito, apesar de saber e ser instado a prestar as contas merecidas, deixou de fazê-lo por deliberação própria.



9. Feitas essas digressões, é de se verificar que a sentença cuidou apenas de declinar que o apelante deixou de prestar contas no prazo legal e que, sendo conhecedor deste por dever legal, teria perpetrado o crime.

10. Ocorre que o próprio decreto condenatório informa que o apelante fora notificado oficialmente para prestar contas em momento posterior ao vencimento do prazo, evento que deve ser considerado no desiderato do feito.

11. Dizendo de outro modo, condenar o apelante simplesmente porque deixou escoar o prazo, sem demonstrar que dele, o acusado tinha subjetivo conhecimento, não é o suficiente para condenar.

12. É que, como se sabe, no Direito Penal pátrio não cabe a responsabilidade objetiva, que seria justamente aquela que permitiria condenar o apelante pelo fato de ter, em tese, o dever legal de conhecer o prazo e deixar escoá-lo.

13. Como visto, os dois fatores acima citados não são suficientes para condenação, tendo, a sentença, deixado de fundamentar e comprovar a presença de dolo efetivo, até porque o próprio ato consignou, como já dito, que o apelante só fora notificado para prestar contas após o vencimento do prazo.

14. Por tais fundamentos, não se pode afirmar, com a certeza merecida, que o apelante agira de maneira consciente e voluntária.

15. Diante de tal premissa, *in dubio, pro reo*, sendo a absolvição a medida cabível.

16. Recurso provido.

PJE 0800783-54.2019.4.05.8103


ACÓRDÃO


Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que figuram como partes as acima identificadas, DECIDE a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por unanimidade, **dar provimento ao apelo para absolver o apelante**, nos termos do Relatório, do Voto do Relator e das Notas Taquigráficas constantes dos autos, que passam a integrar o presente julgado.

Recife, de 2021 (data do julgamento).

PAULO CORDEIRO

Desembargador Federal Relator



Processo: **0800783-54.2019.4.05.8103**

Assinado eletronicamente por:

PAULO MACHADO CORDEIRO - Magistrado

Data e hora da assinatura: 14/04/2021 20:57:40

Identificador: 4050000.25472364



21041420564710300000021548857

Para conferência da autenticidade do documento:

<https://pje.jfce.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

Processo nº 01971/2022-4

Representação

Representante: **AVL Serviços e Comércio Eireli – ME**

Advogada: Carla Lacerda Viana (OAB/CE nº 37380)

Prefeitura Municipal de Baturité

Responsáveis: **Hérbert Fernandes Félix** – Ordenador de Despesas do Gabinete do Prefeito;

Nylmara Gleice Moreira de Oliveira – Pregoeira.

Exercício: **2022**

Relator: Conselheiro-Substituto Fernando Antonio Costa Lima Uchôa Junior

Sessão de Julgamento: 14/03 a 18/03/2022 – Pleno Virtual



RESOLUÇÃO nº 02332 / 2022

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO ACERCA DE SUPOSTAS ILEGALIDADES OCORRIDAS NO PROCESSO LICITATÓRIO PP nº 1612.01/2021, PARA AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIOS E MÓVEIS PROJETADOS DESTINADOS AO GABINETE DO PREFEITO. CAUTELAR DEFERIDA. UNANIMIDADE DE VOTOS.

RESOLUÇÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **REPRESENTAÇÃO** em face da **Prefeitura Municipal de Baturité**, de responsabilidade dos Srs. **Hérbert Fernandes Félix** – Ordenador de Despesas do Gabinete do Prefeito e **Nylmara Gleice Moreira de Oliveira** – Pregoeira, acerca de supostas ilegalidades ocorridas no processo licitatório PP nº 1612.01/2021, para aquisição de mobiliários e móveis projetados destinados ao gabinete do prefeito, **RESOLVEM** os Senhores Conselheiros do Pleno Virtual do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por unanimidade de votos, **conhecer a presente Representação** e, no mérito, **homologar a medida cautelar** concedida por meio do **Despacho Singular 00900/2022**, que determinou a suspensão, na fase em que se encontra, do PP nº 1612.01/2021, na forma proposta pelo relator, nos termos da Resolução. **REPRESENTAÇÃO nº 01971/2022-4**

MM



Participaram da votação a Exma. Conselheira Soraia Victor, o Exmo. Conselheiro Alexandre Figueiredo, a Exma Conselheira Patrícia Saboya, o Exmo. Conselheiro Rholden Queiroz, o Exmo. Conselheiro Ernesto Saboia e o Exmo. Conselheiro Edilberto Pontes.

Expedientes necessários.

Transcreva-se e cumpra-se.

Sala das Sessões, em 18 de março de 2022.

José Valdomiro Távora de Castro Júnior
Presidente

Fernando Antonio Costa Lima Uchôa Junior
Relator

Fui presente:

Júlio César Rôla Saraiva
Procurador junto ao Ministério Público Especial

Processo nº 01971/2022-4

Representação

Representante: **AVL Serviços e Comércio Eireli – ME**

Advogada: Carla Lacerda Viana (OAB/CE nº 37380)

Prefeitura Municipal de Baturité

Responsáveis: **Hérbert Fernandes Félix** – Ordenador de Despesas do Gabinete do Prefeito;

Nylmara Gleice Moreira de Oliveira – Pregoeira.

Exercício: **2022**

Relator: Conselheiro-Substituto Fernando Antonio Costa Lima Uchôa Junior

Sessão de Julgamento: **14/03 a 18/03/2022 – Pleno Virtual**



I. RELATÓRIO

1. Cuida-se de **REPRESENTAÇÃO**, com pedido de **medida cautelar**, apresentada pela empresa **AVL Serviços e Comércio Eireli Ltda - ME**, versando acerca de possíveis **irregularidades ocorridas no processo licitatório PP nº 1612.01/2021, realizado para aquisição de mobiliário e móveis projetados destinados ao Gabinete do Prefeito**, sob a responsabilidade dos Srs (as) **Hérbert Fernandes Félix** – Ordenador de Despesas do Gabinete do Prefeito e **Nylmara Gleice Moreira de Oliveira** – Pregoeira.

2. Com efeito, foi requerida a adoção de medida de urgência, no sentido de determinar a **suspensão do certame PP 1612.01/2021**, até ulterior análise por esta Corte de Contas.

3. Insta considerar que os autos virtuais foram protocolados neste Tribunal em **26/01/21**, com imediata distribuição a esta Relatoria, que determinou seu envio à SECEX para a instrução no prazo regimental, ocasião na qual foi elaborado o **Relatório de Instrução Acautelatória nº 21/2022** (seq. 14), tendo o Órgão Instrutivo se posicionado pela concessão da cautelar pleiteada nos seguintes termos:

REPRESENTAÇÃO nº 01971/2022-4

MM

Rua Sena Madureira, 1047 - CEP: 60055-080 - Fortaleza/CE - (85) 3488.5900
www.tce.ce.gov.br

Pág. 3/10



3.1. DAS ALEGAÇÕES DA REPRESENTANTE (seq. 2)

9. Foi alegado pela Representante que a sua **inabilitação foi indevida pois o que a motivou seria a divergência na informação do capital social, se tratando, segundo ela, de falha meramente formal.**

10. Alegou ainda que tal falha não demonstraria a ausência da **concreta solidez financeira necessária à consecução do objeto**, sobretudo porque sua proposta correspondeu a R\$ 70.750,00 (setenta mil setecentos e cinquenta reais), e seu capital social integralizado em contrato gira em torno de noventa mil, o que seria bem superior aos 10% máximos exigidos em legislação.

[...]

3.2 DA ANÁLISE TÉCNICA

13. Em consulta ao Portal de Licitações dos Municípios², verifica-se que o **Pregão Presencial nº 1612.01/2021** está com a situação **"Finalizada"**, mas não foram identificadas despesas pagas a empresa Movenord Móveis do Nordeste Ltda., vencedora do certame.

14. No Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Baturité, **não foi identificado, até o presente momento, contrato firmado com a empresa vencedora em decorrência do Pregão em tela.**

15. Em uma análise restrita, característica da análise das medidas cautelares, verifica-se inicialmente que **as falhas apontadas estão relacionadas à qualificação econômico-financeira dos licitantes**, que está regulada no Art. 31 da Lei nº 8.666/93.

[...]

16. A Representante alegou que sua inabilitação, no Pregão Presencial nº 1612.01/2021, foi indevida e se deu por **suposta divergência no valor do capital social**, já transcrito nesta peça.

17. **Analisando a Ata de Realização do Pregão (seq. 6), observa-se que a inabilitação da Representante se deu pelo fato de o valor de seu capital social no balanço patrimonial ser de R\$ 104.500,00 (cento e quatro mil e quinhentos reais) e no contrato social e na certidão simplificada da Junta Comercial ser de R\$ 99.800,00 (noventa e nove mil e oitocentos reais).**



18. Destaque-se que esta Diretoria não teve acesso ao balanço patrimonial da Representante, porém de acordo com o documento de transformação da Representante (fls. 3-5, seq. 03), emitido pela Junta Comercial, o capital social registrado é de R\$ 99.800,00 (noventa e nove mil e oitocentos reais).

19. É importante destacar, ainda, que a Representante entrou com um recurso, após a fase de habilitação, contra a decisão da pregoeira, a Sra. **Nylmara Gleice Moreira de Oliveira, que a inabilitou. Contudo, esta manteve sua decisão e no Termo de Julgamento (seq. 8) destacou a importância do balanço patrimonial para análise da posição contábil, econômica e financeira da licitante e que, diante da divergência de informações entre os documentos apresentados, tal demonstração contábil teria perdido a confiabilidade, não podendo, na sua visão, ser aceita. Tal decisão foi ratificada pelo Sr. Hébert Fernandes Félix, ordenador de despesas da unidade gestora do gabinete do Prefeito, por ele ter homologado o certame (seq. 13).**

[...]

21. Apesar da questão quanto à validade do balanço patrimonial, levantada pela pregoeira, no momento da análise dos documentos ser pertinente e, claro, não poderia a gestora deixar de tomar providências, **a dúvida poderia ter sido facilmente sanada por meio de uma diligência, conforme previsto no art. 43, § 3º da Lei nº 8.666/93.**

[...]

22. Esta Diretoria entende que **não caberia a inabilitação automática da licitante por falha que poderia ter sido sanada mediante diligência, em consonância com a jurisprudência do TCU transcrita a seguir:**

[...]

23. Adicionalmente, o TCU também já se pronunciou no sentido de **que a vedação de inclusão de novo documento não alcançaria documentos cujo propósito seja atestar uma condição de habilitação preexistente à abertura da sessão, nem feriria o princípio da isonomia entre os licitantes.** Segue trecho do voto condutor do Acórdão 1211/2021-Plenário da lavra do Ministro Walton Alencar Rodrigues:

[...]

24. Embora os precedentes acima não se enquadrem exatamente ao caso em tela, pode-se concluir que se é devido ao pregoeiro diligenciar a

fim de que o licitante envie documentação faltante, também é devido diligenciar a fim de sanar dúvidas acerca da documentação apresentada antes de uma inabilitação sumária de concorrente, principalmente quando esta apresentou proposta substancialmente inferior em relação aos demais licitantes.



25. O documento apto a demonstrar a qualificação econômico-financeira era o balanço patrimonial, e mesmo que a Representante tenha cometido erro ao preencher tal documento e esteja sujeita a penalidades de natureza tributária, esta Diretoria entende que não há razão para uma inabilitação automática, sem a realização de diligência por parte da pregoeira.

26. Registre-se que o interesse público que se vislumbra neste processo se dá em razão da proposta da empresa inabilitada possuir uma diferença material, de R\$ 42.704,00 (quarenta e dois mil setecentos e quatro reais), em relação ao valor ofertado pela empresa vencedora. Portanto, caso esta Corte de Contas julgue que a inabilitação foi indevida, a decisão da Pregoeira poderá acarretar em um dano ao erário no valor de tal diferença.

II. ADMISSIBILIDADE

4. A priori, trata-se de Representação com amparo nos arts. 56 e 57 da Lei Estadual nº 12.509/95, atribuindo legitimidade ao representante, habilitando-o a encaminhar fatos supostamente irregulares da competência deste Tribunal de Contas, em se tratando de ilegalidades na gestão administrativa do Município.

5. Nesse tocante, tendo em vista que o interessado preenche os requisitos de admissibilidade previstos na legislação pertinente, que a matéria é de competência deste Tribunal, assim como os responsáveis estão sujeitos à sua jurisdição, nos termos do art. 5º, inciso VI, da Lei no 12.509/95 – LOTCE, conheço da presente Representação, para, a seguir, examinar o pedido de cautelar e decidir sobre as providências respectivas.

III. DA MEDIDA CAUTELAR

6. Como é cediço, para a concessão da tutela de urgência é necessário que se verifique a presença de 02 (dois) pressupostos básicos, quais sejam, o *fumus boni iuris* (a fumaça do bom direito) e o *periculum in mora* (o perigo da demora). A fumaça do bom direito está na probabilidade do direito invocado, para o julgador como verdadeiro, já o perigo da demora incorre no caso de iminente perigo de dano ao patrimônio público ou risco ao resultado útil do processo, caso não seja concedida a tutela acautelatória.

7. Consoante entendimento firmado pela Inspetoria, encontra-se configurada a fumaça do bom direito bem como o perigo da demora em relação às irregularidades apontadas, ensejando a concessão, *in alidita altera parte*, da cautelar pleiteada nos autos.

8. Tratam-se de supostas irregularidades ocorridas no processo licitatório PP nº 1612.01/2021, realizado pela Prefeitura Municipal de Baturité visando à aquisição de mobiliários móveis projetados destinados ao Gabinete do Prefeito. A representante, empresa AVL Serviços e Comércio Eireli - ME, aponta a ocorrência de irregularidades na decisão que a inabilitou do certame. Consoante se infere da Ata de realização do Pregão Presencial (seq. 6), a inabilitação da Representante se deu em razão de divergência no valor de seu capital social registrado no balanço patrimonial (R\$ 104.500,00) e o apresentado no contrato social e na certidão simplificada da Junta Comercial (R\$ 99.800,00).

9. De fato, em análise perfunctória, entendo que a inabilitação sumária da empresa AVL Serviços e Comércio Eireli - ME, quando mostrava-se cabível a adoção de diligências por parte da Pregoeira no intuito de esclarecer a ocorrência em tela, configura interpretação extremamente restritiva do edital do certame, ato desarrazoado em afronta ao regular processamento do certame previsto no art. 43, §3º da Lei nº 8.666/93, ainda mais considerando que a segunda colocada no certame apresentou proposta de preços com valor 60% superior (R\$ 113.454,00) à representante (R\$ 70.750,00).

10. Consoante destacado pela própria Pregoeira na resposta ao recurso apresentado pela representante (seq. 8), "Se porventura, ocorreu, de fato, a mudança no valor do capital social integralizado, a recorrente deveria ter apresentado aditivo constando a informação", evidenciando, desta forma, a necessária adoção de diligências com vistas ao esclarecimento da divergência, o que não ocorreu.



11. Importa salientar, outrossim, que de acordo com a Pregoeira, a divergência de valor apresentada entre o Balanço Patrimonial, contrato social e certidão simplificada da Junta Comercial teria **impedido a Administração de atestar a saúde financeira e aptidão da empresa para desempenhar a execução do objeto do certame.** No entanto, **ainda que fosse considerado apenas o valor informado na Junta Comercial (R\$ 99.800,00), inferior aquele registrado no Balanço Patrimonial (R\$ 104.500,00), entendo que não restaria comprovada a incapacidade financeira da empresa para a execução do objeto licitado, uma vez que referido valor supera em muito o percentual máximo de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação previsto no art. 31, §3º da Lei nº 8.666/93, verbis:**

Art. 31 A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I- balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

[...]

§1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, **poderá estabelecer, no instrumento convocatório**

REPRESENTAÇÃO nº 01971/2022-4

MM

Rua Sena Madureira, 1047 - CEP: 60055-080 - Fortaleza/CE - (85) 3488.5900

www.tce.ce.gov.br

Pág. 8/10



da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no §1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

§3º—O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

12. Desta feita, considerando o conjunto de fatos trazidos aos autos, entendo configurado o requisito do *fumus boni juris* necessário à concessão da cautelar pleiteada.

13. Pertinente ao **perigo da demora**, importa destacar que a licitação consta como “**Fechada**” no Portal de Licitações dos Municípios, tendo a **homologação ocorrido em 21/01/2022**, de modo que se faz imperiosa a atuação desta Corte de Contas com vistas à imediata suspensão do certame, com vista a evitar a contratação e posterior realização de despesas irregulares.

14. Do exposto, considerando que as irregularidades em tela evidenciam potencial prejuízo à legalidade, resultando em possível dano ao erário e ao interesse público, e tendo em vista que a contratação da empresa classificada em 2º lugar no certame encontra-se na iminência de ser concluída, em consonância com o Órgão Técnico, entendo **necessária a concessão da medida cautelar requestada, suspendendo imediatamente o PP nº 1612.01/2021** no estado em que se encontra, até ulterior análise do Colegiado.

IV – DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, decido no sentido de **homologar** a tutela de urgência concedida nos seguintes termos:







a) conhecer da presente Representação, porquanto preenchidos os seus pressupostos de admissibilidade;

b) **conceder a tutela de urgência pleiteada, inaudita altera parte**, para determinar aos Srs (as). **Hérbert Fernandes Félix** – Ordenador de Despesas do Gabinete do Prefeito; e **Nylmara Gleice Moreira de Oliveira** – Pregoeira, que **suspendam, no estado em que se encontra, o PP nº 1612.01/2021**, até ulterior manifestação desta Corte de Contas.

c) seja concedido prazo de 10 (dez) dias aos responsáveis para fins de apresentação dos esclarecimentos e documentos acerca das irregularidades evidenciadas no **Relatório de Instrução Acautelatória nº 21/2022 (seq. 14)**, bem como neste **Despacho**, além de cópia integral do **PP 1612.01/2021**;

d) considerando que as supostas falhas denunciadas possuem natureza formal, caso a Administração Pública municipal reconheça como procedentes as impropriedades constantes no Relatório de Instrução Acautelatória nº 21/2021 (seq. 14), a adoção de medidas corretivas dentro do prazo concedido para justificativas poderá ter o condão de sanear o feito, e se for esta a decisão da municipalidade, que seja efetivado e comunicado a esta Relatoria no prazo supracitado;

e) Seja a presente medida cautelar inserida na próxima pauta do plenário desta Corte de Contas, para apreciação nos termos do art. 16, *caput* e §1º do Regimento Interno.

Expedientes necessários.

Fortaleza, 18 de março de 2022.

Fernando Antonio Costa Lima Uchoa Junior
Relator



GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara
TC 004.932/2018-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Ubajara/CE

Responsáveis: Ari de Oliveira Vasconcelos (117.698.823-91); Construtora C&A Ltda. (08.222.396/0001-23); José Romano do Nascimento (057.176.803-25); Renê de Almeida Vasconcelos (005.841.813-02).

Representação legal: Carla Lacerda Viana (37.380/OAB-CE) e outros, representando José Romano do Nascimento.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE CELEBRADO ENTRE O MINISTÉRIO DO TURISMO E O MUNICÍPIO DE UBAJARA/CE. CONSTRUÇÃO DE MERCADO PÚBLICO. NÃO EXECUÇÃO DO OBJETO. CITAÇÃO. PARALISAÇÃO DAS OBRAS EM DECORRÊNCIA DE DECISÃO JUDICIAL. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS. CONTAS REGULARES COM RESSALVA.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 44), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 45-46):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Ari de Oliveira Vasconcelos - CPF 117.698.823-91 (gestão 2009-2012), José Romano do Nascimento - CPF 057.176.803-25 (gestão 2013-2016) e Renê de Almeida Vasconcelos - CPF 005.841.813-02 (gestão 2017-2020), em razão de irregularidades na execução do Contrato de Repasse 0332.735-93/2010 - Siafi 741021 (peça 1, p. 47-54), firmado entre o Ministério do Turismo e o Município de Ubajara/CE, e que teve por objeto a construção do Mercado Público na sede do município.

HISTÓRICO

2. O Contrato de Repasse 0332.735-93/2010 foi firmado no valor de R\$ 975.000,00, à conta do concedente, e R\$ 29.266,17 referentes à contrapartida do conveniente, conforme cláusula quarta do contrato de repasse (peça 1, p. 49) e termo aditivo de 7/2/2013 (peça 1, p. 55-56). Teve vigência inicial de 3/11/2010 a 3/12/2011, tendo sido sucessivamente prorrogado por meio dos Termos Aditivos 1 a 5 (peça 1, p. 57-58, 59-60, 61-62, 63-64 e 69-70) e Ofícios (peça 1, p. 65-68 e 75-76), até 30/6/2017, com mais prazo de 30 dias para a apresentação da prestação de contas.

3. Os recursos foram liberados por meio das Ordens Bancárias 2012OB807154, 2012OB807962 e 2014OB801299, sendo R\$ 51.577,50 em 10/12/2012, R\$ 126.750,00 em 19/12/2012 e R\$ 87.847,50 em 2/6/2014, respectivamente (peça 2, p. 56), totalizando o valor original de R\$ 266.175,00, como confirmado no extrato de repasse da Caixa Econômica Federal - Caixa (peça 2, p. 35-36).

4. A empresa contratada para execução das obras foi a Construtora C&A Ltda. (08.222.396/0001-



- 23), pelo valor total de R\$ 1.041.858,85, em contrato assinado em 20/1/2012 (peça 2, p. 10-12).
5. As obras foram fiscalizadas e as medições verificadas pela Caixa Econômica Federal, cujas avaliações constam dos Relatórios de Acompanhamento de Engenharia (RAE) de 6/7/2012 (peça 2, p. 13-16), de 22/10/2012 (peça 2, p. 17-20) e de 18/3/2014 (peça 2, p. 21-24).
6. Segundo as medições da Caixa foram executados os serviços preliminares e a movimentação de terra e iniciados os serviços das fundações e estrutura e paredes e painéis, representando, em valor financeiro, execução de 27,3% do total contratado até a data da avaliação.
7. Segundo, ainda, os relatórios, houve glosa por inexecução de partes das estruturas de concreto e respectivas armações de aço, alvenarias, revestimento e instalações hidrossanitárias, demonstrando execução irregular e/ou incompleta de partes das obras objeto da última medição (peça 2, p. 22).
8. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme apontado no Relatório de TCE 049/2017 (peça 1, p. 56-60), foi a 'não execução do objeto pactuado', tendo a execução iniciado em 19/6/2012 e atingido apenas o percentual de 27,3%, com dano ao Erário apurado de R\$ 266.132,43, formado pelas parcelas de R\$ 178.284,93, de 27/2/2013 e R\$ 87.847,50, de 22/8/2014, sendo que as obras não apresentaram funcionalidade e, de modo conexo, o objetivo social proposto no plano de trabalho não foi atingido.
9. A responsabilidade pelo débito foi atribuída ao ex-prefeito Ari de Oliveira Vasconcelos, autor do plano de trabalho, signatário do contrato de repasse e gestor do município à época do início da liberação dos recursos, 'dispondo ele tempo e recursos suficientes para a execução e conclusão das obras. Sua omissão resultou no dano ao erário decorrente da ausência de funcionalidade do objeto parcialmente executado'.
10. A responsabilidade foi estendida ao ex-prefeito José Romano do Nascimento, à frente da gestão municipal de 2013 a 2016, considerando que, na condição de sucessor e em nome do Princípio da Continuidade Administrativa, a ele cabia retomar a execução do objeto dotando-o de funcionalidade. Na impossibilidade de fazê-lo, devidamente justificada, deveria adotar as medidas necessárias para o resguardo dos recursos federais.
11. O tomador de contas também responsabilizou o atual prefeito do município, Renê de Almeida Vasconcelos, com fulcro no Princípio da Continuidade Administrativa, posto que, na condição de sucessor, a ele cabia retomar a execução do objeto dotando-o de funcionalidade. Na impossibilidade de fazê-lo, devidamente justificada, deveria adotar as medidas necessárias ao resguardo dos recursos federais.
12. Por meio de ofícios a Caixa Econômica Federal, a partir de 10/10/2014, notificou os prefeitos pelas gestões iniciadas em 2009, 2013 e 2017, respectivamente Ari de Oliveira Vasconcelos, José Romano do Nascimento e Renê de Almeida Vasconcelos, no sentido de regularizar as obras paralisadas ou devolução dos recursos, no montante do débito apurado (peça 2, p. 58).
13. O Relatório de Auditoria 1235/2017 do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (peça 2, p. 68-70) ratificou as conclusões do tomador de contas, considerando que Ari de Oliveira Vasconcelos, José Romano do Nascimento e Renê de Almeida Vasconcelos, gestores dos recursos do contrato de repasse ao seus respectivos tempos de gestão, encontram-se solidariamente em débito com a Fazenda Nacional. Após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente e o Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 71-72, 73-74 e 78-79, respectivamente), o processo foi remetido a este Tribunal.
14. Na instrução à peça 8, examinando-se os documentos constantes nos autos, posicionou-se pela citação dos responsáveis, nos seguintes termos:

***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

29.1. Citar Ari de Oliveira Vasconcelos (117.698.823-91), José Romano do Nascimento (057.176.803-25) e Renê de Almeida Vasconcelos (005.841.813-02), ex-prefeitos municipais de Ubajara/CE à época dos fatos tidos por irregulares, nas gestões de 2009 a 2012, de 2013 a



2016 e a partir de 2017, respectivamente, a empresa contratada Construtora C&A Ltda. (08.222.396/0001-23) e seu sócio-administrador Fábio Cavalcante e Albuquerque (846.805.983-87), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional, solidariamente, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, e abatendo-se valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente, em razão das seguintes irregularidades e condutas praticadas:

Dos ex-prefeitos Ari de Oliveira Vasconcelos e José Romano do Nascimento:

Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos através do Contrato de Repasse 0332.735-93/2010 - SIAFI 741021, para construção do Mercado Público de Ubajara-CE.

Condutas: as seguintes ações ou omissões:

- a) permitir a execução parcial do objeto, em percentual de 27,3%, e a paralisação das obras;
- b) deixar de adotar ações eficazes e de efetiva fiscalização das obras, para evitar ou corrigir a ocorrência de problemas técnicos executivos e de inexecução de partes da estrutura de concreto armado, alvenarias, revestimento e instalações hidrossanitárias, permitindo a deterioração esperada das partes expostas e não protegidas, em razão do abandono das obras;
- c) não dar continuidade às obras, mesmo dispondo de recursos para tal, sem adotar, justificadamente, as medidas necessárias para o resguardo dos recursos federais envolvidos, em caso de demonstrada impossibilidade de retomada das obras.

Dispositivos violados: inobservância do disposto nos itens 3.2.a e 3.2.r do contrato de repasse 0332.735-93/2010, assim tendo havido violação do art. 70, parágrafo único, da CF 1988, do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, e do art. 145 do Decreto 93.872/1986.

Do atual prefeito Renê de Almeida Vasconcelos:

Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos através do Contrato de Repasse 0332.735-93/2010 - SIAFI 741021, para construção do Mercado Público de Ubajara-CE.

Condutas: não dar continuidade às obras, mesmo dispondo de recursos para tal, sem adotar, justificadamente, as medidas necessárias para o resguardo dos recursos federais envolvidos, em caso de demonstrada impossibilidade de retomada das obras.

Dispositivos violados: inobservância do disposto nos itens 3.2.a e 3.2.r do contrato de repasse 0332.735-93/2010, assim tendo havido violação do art. 70, parágrafo único, da CF 1988, do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, e do art. 145 do Decreto 93.872/1986.

Da empresa contratada Construtora C&A Ltda. e de seu sócio-administrador Fábio Cavalcante e Albuquerque:

Irregularidades: inobservância do projeto executivo, execução incompleta de elementos estruturais, provocando imperfeições do conjunto estrutural e retirando a funcionalidade do conjunto, sem a adoção dos parâmetros recomendados pela ABNT e as boas técnicas da engenharia.

Conduta: inexecução de partes das estruturas de concreto e respectivas armações de aço, alvenarias, revestimentos e instalações hidrossanitárias, apesar de incluir os respectivos valores nas medições dos serviços executados.

Dispositivos violados: inobservância do ajustado nas cláusulas quinta e das obrigações da contratada expressa na cláusula nona, itens 9.1, 9.4 e 9.5, do contrato de empreitada da Construtora C&A Ltda. com a Prefeitura Municipal de Ubajara/CE e das normas técnicas das ABNT que regulam a matéria, assim tendo havido violação do art. 70, parágrafo único, da CF 1988, do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, e do art. 145 do Decreto 93.872/1986.

Valores históricos e datas de ocorrência:

| VALOR ORIGINAL (RS) | DATA DA OCORRÊNCIA |
|---------------------|--------------------|
| 178.284,93 | 27/2/2013 |
| 87.847,50 | 22/8/2014 |

(...)

15. A proposta contou com a anuência do Secretário da Secex-TCE (peça 10), acolhida pelo Relator, exceto quanto à citação do sócio-administrador da contratada, em razão de não ter encontrado lastro fático nem jurídico que pudesse respaldar a responsabilização direta e solidária do indigitado (peça 11).

16. Em cumprimento ao despacho do Relator, foram expedidas as seguintes citações:

I - Ari de Oliveira Vasconcelos.

Comunicação: Ofício 2551/2018- Secex-TCE (peça 16)
 Data da Expedição: 1/11/2018
 Data da Ciência: 14/11/2018 (peça 22)
 Observação: resposta peça 23.

II - José Romano do Nascimento

Comunicação: Ofício 2552/2018- Secex-TCE (peça 15)
 Data da Expedição: 1/11/2018
 Data da Ciência: 26/11/2018 (peça 24)
 Observação: Resposta peça 21.

III - Renê de Almeida Vasconcelos

Comunicação: Ofício 2553/2018- Secex-TCE (peça 14)
 Data da Expedição: 1/11/2018
 Data da Ciência: 9/11/2018 (peça 18)
 Observação: Resposta peça 26.

IV - Construtora C&A Ltda.

Comunicação: Ofício 2554/2018- Secex-TCE (peça 17)
 Data da Expedição: 1/11/2018
 Data da Ciência: não procurado
 Observação: ofício enviado ao endereço do responsável, com base em fonte de pesquisa da Receita Federal.

Comunicação: Ofício 1522/2019- Secex-TCE (peça 32)
 Data da Expedição: 15/4/2019
 Data da Ciência: Mudou-se
 Observação: ofício enviado ao endereço do responsável, com base em fonte de pesquisa da Receita Federal.

Comunicação: Ofício 3194/2019- Secex-TCE (peça 36)
 Data da Expedição: 11/6/2019
 Data da Ciência: Não procurado
 Observação: ofício enviado ao endereço do responsável, com base em fonte de pesquisa no sistema corporativo do TCU.

Comunicação: Ofício 3195/2019- Secex-TCE (peça 37)
 Data da Expedição: 11/6/2019
 Data da Ciência: 24/06/2019 (peça 38)
 Nome do Recebedor: Kelly Cavalcante



4

Observação: não houve resposta.

17. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 42), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

18. Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis Ari de Oliveira Vasconcelos, José Romano do Nascimento e Renê de Almeida Vasconcelos apresentaram defesas que serão analisadas na Seção 'Exame Técnico'. A seu turno, a Construtora C&A Ltda. permaneceu silente, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

19. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador 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 as obras iniciaram em 19/6/2012, os recursos transferidos a partir de 10/12/2012 e a paralisação dos serviços se deu em 21/2/2014, tendo os responsáveis sido notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente a partir de 10/10/2014.

20. Verifica-se também que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 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

Da validade das notificações:

21. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

'Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado'

(...)

'Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação

da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.'

22. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em 'mãos próprias'. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

23. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

'São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio.' (Acórdão 3.648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);

'É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação.' (Acórdão 1.019/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

'As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto.' (Acórdão 1.526/2007-TCU-Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

24. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário:

'Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.'

Da revelia da Construtora C&A Ltda. (08.222.396/0001-23).

25. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereços provenientes de pesquisas realizadas pelo TCU (vide parágrafos acima), em endereços constantes nos sistemas CPF e CNPJ da Receita.

26. A entrega do ofício citatório ficou comprovada com data da ciência em 24/6/2019 (peças 37-38).



27. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018-TCU-Plenário, Relator: Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

28. Ao não apresentar sua defesa, a empresa deixou de produzir prova da regular execução das obras sob sua responsabilidade e recebimento dos recursos federais.

29. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

30. Vale frisar que os responsáveis pela empresa não se manifestaram na fase interna, não havendo elementos por ele produzidos capazes de elidir a irregularidade apontada.

Consequência da revelia da Construtora C&A Ltda. (08.222.396/0001-23).

Conduta atribuída à empresa: inexecução de partes das estruturas de concreto e respectivas armações de aço, alvenarias, revestimentos e instalações hidrossanitárias, apesar de incluir os respectivos valores nas medições dos serviços executados.

31. Por conta da conduta acima, a empresa foi citada pelo débito integral dos recursos desbloqueados solidariamente com os demais responsáveis, ou seja, pela quantia de R\$ 266.132,43.

32. Na instrução à peça 8, p. 2, item 5.2, partiu-se da premissa de que no Relatório de Acompanhamento de Engenharia da Caixa consta a informação de que houve glosa por inexecução de partes das estruturas de concreto e respectivas armações de aço, alvenarias, revestimento e instalações hidrossanitárias, demonstrando execução irregular e/ou incompleta de partes das obras objeto da última medição (peça 2, p. 22).

33. No entanto, a atribuição de débito integral à Construtora C&A Ltda. é indevida, visto que a inexecução parcial da obra, em que pese a ausência de funcionalidade para a comunidade, a jurisprudência desta Corte é pacífica de que a empresa contratada deve ter abatido do débito que lhe cabe a parcela que efetivamente edificou, desde que esta tenha sido executada sem vícios construtivos e de acordo com o previsto no plano de trabalho do ajuste (Acórdão 3.598/2017-Segunda Câmara, Relator: Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

34. A Caixa não apontou qualquer anomalia - vício construtivo - que justificasse o débito integral à empresa. Cabe acrescentar, ainda, que não há prova de que a empresa tenha recebido por serviços não executados, posto que a Caixa promoveu a glosa dos serviços que não foram realizados, desbloqueando apenas a quantia correspondente aos serviços efetivamente executados.

35. Isso está nitido no Relatório de Acompanhamento de Engenharia - RAE de 18/3/2014 (peça 2, p. 21-24), cuja medição totalizou R\$ 274,120.85, com evolução dos serviços no período medido de R\$ 90,484.42, glosa acumulada de R\$ 125.468,37, tendo a empresa efetivamente recebido a quantia de R\$ 90.434,38 (v. extrato bancário à peça 2, p. 31). A Caixa desbloqueou a quantia autorizada líquida, ou seja, descontada da glosa dos serviços não executados.

36. Não há indícios de que a empresa tenha superfaturado serviços, ou os executados com baixa qualidade, levando-nos a concluir, por ausência de prova em contrário, que tenha auferido valores correspondentes aos serviços efetivamente prestados. Dessa forma, a conduta não se amolda à empresa, de modo que deverá ser excluída da relação processual.

37. Em seguida passa-se à análise das alegações de defesa dos demais responsáveis.

Alegações de defesa de Ari de Oliveira Vasconcelos (117.698.823-91), prefeito do Município de Ubajara/CE, no quadriênio 2009 a 2012.

Argumentos



38. Alega que as obras destinadas à ocupação do mercado público da cidade iniciaram em fevereiro de 2012, com ordem de serviço expedida pelo município e em ritmo normal de execução. Esclarece que o terreno onde estava sendo construído imóvel foi adquirido por meio de processo de ação judicial de desapropriação, que tramitou na vara única da Comarca sob o número 0004572-65.2010.8.06.0176 (peça 23, p. 2).

39. Acrescenta que já havia concluído 27,79% da obra quando, em abril de 2014, a documentação e a posse do imóvel pelo município foi contestada mediante processo judicial tendo sido concedido aos antigos proprietários do imóvel, em medida liminar, a posse do imóvel até a conclusão de perícia judicial que seria posteriormente realizada (peça 23, p. 2).

40. Narra que, tendo sido devolvido aos expropriados a posse do imóvel, o município viu-se na obrigação de paralisar a obra. Diante dessa situação, já ausente do cargo de prefeito municipal, o defendente não mais poderia interferir em qualquer ação para a execução do dito objeto. Lembra que o município somente conseguiu suspender a decisão de devolução da posse do imóvel aos antigos donos após o término do mandato de prefeito do defendente (peça 23, p. 2 e 71-75).

41. Afirma que durante sua gestão nenhuma irregularidade ocorreu no que se refere a aplicação dos recursos. A obra foi contratada e iniciada enquanto exercia o cargo de prefeito, e os pagamentos efetuados com regularidade e aprovação da Caixa Econômica Federal (peça 23, p. 3).

42. Ao final a defesa pede que no julgamento da Tomada de Contas Especial seja o defendente excluído de qualquer responsabilização (peça 23, p. 7).

Análise das alegações de defesa de Ari de Oliveira Vasconcelos (117.698.823-91), prefeito do Município de Ubajara/CE, no quadriênio 2009 a 2012.

43. Ao responsável foram atribuídas as seguintes condutas:

- a) permitir a execução parcial do objeto, em percentual de 27,3%, e a **paralisação das obras**;
- b) **deixar de adotar** ações eficazes e de efetiva fiscalização das obras, para evitar ou corrigir a ocorrência de problemas técnicos executivos e de inexecução de partes da estrutura de concreto armado, alvenarias, revestimento e instalações hidrossanitárias, permitindo a deterioração esperada das partes expostas e não protegidas, em razão do **abandono das obras**;
- c) **não dar continuidade** às obras, mesmo dispondo de recursos para tal, sem adotar, justificadamente, as medidas necessárias para o resguardo dos recursos federais envolvidos, em caso de demonstrada impossibilidade de retomada das obras.

44. Pois bem, o contrato de repasse foi assinado em 3/11/2010, havendo a primeira liberação de recursos do Ministério por meio da Ordem Bancária 2012OB807154, de 10/12/2012 no valor de R\$ 51.577,50. Esse recurso foi consumido com despesas da 1ª medição atestada pelo RAE datado de 6/7/2012, no valor de R\$ 53.127,61 (peça 2, p. 13), o qual indica que as obras estavam em **ritmo normal** sem qualquer registro no campo observações do referido RAE (peça 2, p. 14).

45. Em seguida, foi emitida a Ordem Bancária 2012OB807962, de 19/12/2012, no valor de R\$ 126.750,00, havendo a 2ª medição no valor de R\$ 130.508,82, de acordo com o RAE datado de 22/10/2012 (peça 2, p. 17-18).

46. Verifica-se que o contrato foi assinado em 2010, mas a primeira medição ocorreu dois anos depois, em 2012, no último ano do mandato do ex-prefeito. Os RAE também indicam que as obras corriam em ritmo normal, não sendo apontadas irregularidades na execução física do empreendimento.

47. Portanto, os relatórios de acompanhamento de engenharia da Caixa mostram que não se sustentam as condutas atribuídas ao responsável. Os elementos constitutivos dos autos mostram que desde o início das obras até o final do mandato do ex-prefeito as obras evoluíram mantendo-se a proporcionalidade entre a execução física e a financeira.

48. Assim, mais especificamente em relação às condutas atribuídas ao responsável, tem-se claro que:






I - Conduta 1: permitir a execução parcial do objeto, em percentual de 27,3%, e a paralisação das obras.

48.1. Verifica-se que na gestão do defendente os trabalhos seguiram o curso normal (não houve paralisação de obras na gestão do ex-prefeito), segundo atestado pela Caixa. As obras foram executadas parcialmente porque iniciaram no final da gestão do responsável, havendo a primeira medição pela Caixa em julho de 2012 e a segunda em outubro/2012. Além disso, a vigência do ajuste ultrapassou a sua gestão, pressupondo a continuidade das obras na gestão seguinte, de modo ter sido impertinente a conduta a ele atribuída.

II - Conduta 2: deixar de adotar ações eficazes e de efetiva fiscalização das obras, para evitar ou corrigir a ocorrência de problemas técnicos executivos e de inexecução de partes da estrutura de concreto armado, alvenarias, revestimento e instalações hidrossanitárias, permitindo a deterioração esperada das partes expostas e não protegidas, em razão do abandono das obras.

48.2. Deve-se enfatizar que não há notícia/prova nos autos de que as obras tenham sido abandonadas na gestão do responsável. Portanto, indevida a hipótese acusatória.

48.3. No último RAE datado de 22/10/2012 (peça 2, p. 17-18), elaborado no final da gestão do responsável, a Caixa, na condição de representante do MTur e agente fiscalizador, atestou que:

- a) em relação ao prazo de execução, as obras seguiam normalmente;
- b) em relação ao processo de execução, os serviços estavam sendo prestados com **qualidade razoável**;
- c) em relação à **fiscalização** das obras, a Caixa atestou que era **satisfatória**.
- d) no campo observação a Caixa deixou registrado que **'Não há motivo para glosa, a obra transcorre normalmente'**.

48.3.1. Portanto, os elementos constitutivos dos autos não respaldam/autorizam a conduta atribuída ao responsável, de modo que a mesma deverá ser desconsiderada.

III - Conduta 3: não dar continuidade às obras, mesmo dispondo de recursos para tal, sem adotar, justificadamente, as medidas necessárias para o resguardo dos recursos federais envolvidos, em caso de demonstrada impossibilidade de retomada das obras.

48.4. Conforme já salientado anteriormente, durante a gestão do responsável, assim que iniciaram as obras, a Caixa atestou que os trabalhos foram realizados em ritmo normal, com boa qualidade dos serviços, pressupondo a continuidade do empreendimento na gestão que o sucedera, visto que a vigência do ajuste foi de 3/11/2010 a 30/6/2017 (item 2, retro).

48.5. Portanto, também a terceira conduta não encontra respaldo nos elementos constitutivos dos autos, devendo ser desconsiderada.

Outros argumentos apresentados pela defesa

49. A defesa apresenta fato novo, antes não conhecido nos autos, de que a obra estaria sendo realizada em terreno expropriado em ação judicial. Faz referência à Ação de desapropriação 0004572-65.2010.8.06.0176 protocolada em 13/8/2010 (peça 23, p. 80), pouco antes da celebração do contrato de repasse em 3/11/2010.

50. A propósito do tema, vale lembrar que o Contrato de Repasse 0332.735-93/2010 - Siafi 741021 (peça 1, p.47-54) foi regulamentado pela Portaria Interministerial 127/2008, cujo art. 25, *caput*, e inciso IV, dispõe que, sem prejuízo do disposto no art. 24, era condição para a celebração de convênios e contratos de repasse a **comprovação** do exercício pleno dos poderes inerentes à **propriedade do imóvel**, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel.

51. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o concedente, em observância ao interesse público, deve exigir do conveniente a comprovação de propriedade do imóvel onde será

edificado o objeto do convênio antes da celebração do ajuste (Acórdão 3.484/2012-Segunda Câmara, Relator: Ministro Marcos Bemquerer).

52. Deve-se acrescentar que a mera existência de decreto de desapropriação de área que será objeto de intervenção não é condição suficiente para a transferência de recursos com vistas ao início de obras conveniadas, devendo o concedente autorizá-la somente após a regularização fundiária, mediante justa e prévia indenização, sob pena de o responsável ser condenado a devolver a integralidade dos valores transferidos, ainda que o objeto pactuado tenha sido executado (Acórdão 1.304/2019-Segunda Câmara, Relator: Ministro Marcos Bemquerer).

53. Não é demais lembrar que o **conveniente** deve comprovar a propriedade do imóvel em que o objeto será executado, cabendo ao **concedente** verificar o cumprimento dessa obrigação antes de assinar o convênio, sob pena de responsabilização e multa (Acórdão 6.073/2010-Segunda Câmara, Relator: Ministro Augusto Sherman).

54. Portanto, é possível que na celebração do contrato de repasse não foi cumprida a exigência prevista no art. 25, inciso IV, da Portaria Interministerial 127/2008. Contudo, trata-se de evento ocorrido há mais de 10 anos, devendo-se levar em conta, ainda, que em casos especiais, a jurisprudência desta Corte admite a realização de obra em imóvel objeto de processo judicial de desapropriação ainda em curso, por interesse social, de que se detenha somente a imissão provisória de posse, determinada pelo juízo da causa (Acórdão 2.254/2006-Plenário, Relator: Ministro Augusto Nardes).

54.1. Portanto, tal ocorrência não macula a gestão do responsável, de modo que, não restando outras pendências, verifica-se que a citação e o débito imposto ao responsável, com base nas condutas acima examinadas, foram indevidos, de modo que resta aceitar as alegações de defesa do ex-prefeito e julgar regulares com ressalva suas contas.

Alegações de defesa de José Romano do Nascimento (057.176.803-25), prefeito do Município de Ubajara/CE, no quadriênio 2013-2016.

55. Inicia a defesa se posicionando no sentido de que o Ministério do Turismo não cumpriu com sua parte no conveniado, uma vez que não repassou a totalidade dos recursos, o que seria atestado até mesmo na Instrução formulada pela Unidade Técnica do TCU no ponto 3, o qual afirma que os recursos foram liberados por meio de três ordens bancárias e totalizam o valor de R\$ 266.175,00 (peça 21, p. 1).

56. Acrescenta que a obra só seria executada em 27,3%, visto que foi repassado pelo concedente apenas esse percentual do valor contratado. Não teria como a gestão da municipalidade executar em tal obra mais do que o que lhe é repassado, resta claro que foi realizado exatamente o valor repassado, não tendo como ir além, visto que não havia mais recurso disponível (peça 21, p. 3).

57. Lembra que quando assumiu a gestão municipal o Contrato de Repasse já havia sido firmado e os recursos repassados eram insuficientes para a execução total da obra. Porém, em sua gestão envidou esforços, com empenho, datado de 28/3/2013, no valor de R\$ 183.636,43 como uma tentativa de dar andamento à obra (peça 21, p. 4).

58. Desse modo, na época de sua gestão tomou medidas afirmativas para que o objeto do contrato fosse executado em sua totalidade e, assim, pudesse exercer sua funcionalidade em frente à população, demonstrando, portanto, ausência de dolo em suas condutas (peça 21, p. 4).

59. Ao final a defesa pugna pelo acolhimento completo das razões de mérito com reconhecimento da regularidade de todos os atos praticados pelo responsável (peça 21, p. 5).

Análise das alegações de defesa de José Romano do Nascimento (057.176.803-25), prefeito do Município de Ubajara/CE, no quadriênio 2013-2016.

60. Ao responsável foram atribuídas as seguintes condutas:

- a) permitir a execução parcial do objeto, em percentual de 27,3%, e a paralisação das obras;
- b) deixar de adotar ações eficazes e de efetiva fiscalização das obras, para evitar ou corrigir a



ocorrência de problemas técnicos executivos e de inexecução de partes da estrutura de concreto armado, alvenarias, revestimento e instalações hidrossanitárias, permitindo a deterioração esperada das partes expostas e não protegidas, em razão do abandono das obras;

c) não dar continuidade às obras, mesmo dispondo de recursos para tal, sem adotar, justificadamente, as medidas necessárias para o resguardo dos recursos federais envolvidos, em caso de demonstrada impossibilidade de retomada das obras.

61. Em síntese, a defesa alega que durante sua gestão executou as obras de acordo com o percentual equivalente aos recursos federais transferidos, tendo o Ministério do Turismo deixado de repassar verbas suficientes para a continuidade das obras.

62. Assim, mais especificamente em relação às condutas atribuídas ao responsável, tem-se claro que:

I - Conduta 1: permitir a execução parcial do objeto, em percentual de 27,3%, e a paralisação das obras.

II - Conduta 3: não dar continuidade às obras, mesmo dispondo de recursos para tal, sem adotar, justificadamente, as medidas necessárias para o resguardo dos recursos federais envolvidos, em caso de demonstrada impossibilidade de retomada das obras.

62.1. As condutas 1 e 3 serão analisadas em conjunto em razão da conexão e complementaridade entre ambas que produziram a mesma consequência (permitir a execução parcial + não dar continuidade = não execução do objeto).

62.2. Nesse caso, vale ressaltar que o Contrato de Repasse 0332.735-93/2010 foi firmado no valor de R\$ 975.000,00, à conta do concedente, e R\$ 29.266,17 referentes à contrapartida do convenente, conforme cláusula quarta do contrato de repasse (peça 1, p. 49) e termo aditivo de 7/2/2013 (peça 1, p. 55-56).

62.3. Parte dos recursos foi liberada por meio das Ordens Bancárias 2012OB807154, 2012OB807962 e 2014OB801299, sendo R\$ 51.577,50 em 10/12/2012, R\$ 126.750,00 em 19/12/2012 e R\$ 87.847,50 em 2/6/2014, respectivamente (peça 2, p. 56), **totalizando o valor original de R\$ 266.175,00**, como confirmado no extrato de repasse da Caixa Econômica Federal - Caixa (peça 2, p. 35-36).

62.4. Na administração do antecessor (gestão 2009-2012) foram repassados pelo Ministério do Turismo R\$ 51.577,50 em 10/12/2012 e R\$ 126.750,00 em 19/12/2012, tendo sido atestados R\$ 53.127,61 pelo RAE de 6/7/2012 (peça 2, p. 13-16), e R\$ 183.636,43 pelo RAE de 22/10/2012 (peça 2, p. 17-20).

62.5. Dessa forma, em 2012, o Ministério do Turismo liberou R\$ 178.327,50 e gastou R\$ 183.636,43 (a diferença é da contrapartida). Em 2014 o Ministério liberou mais R\$ 87.847,50 em 2/6/2014, totalizando R\$ 266.175,00. De acordo com a Caixa, os desbloqueios ocorreram em 27/2/2013 (R\$ 178.284,93) e 22/8/2014 (R\$ 87.847,50), somando R\$ 266.132,43, praticamente a totalidade da verba federal.

62.6. Aqui, importante distinguir a diferença entre o ato de repassar os recursos pelo ente convenente/contratante, nesse caso o Ministério do Turismo, e o ato de desbloquear os recursos assim que são apresentadas as medições e documentos de despesas pelo município/contratante à instituição financeira Caixa.

62.7. Para a realização das obras o investimento federal deveria ser de R\$ 975.000,00, conforme deliberado na cláusula quarta, item 4, do Contrato de Repasse 0332.735-93/2010. Para prever essa despesa o Mtur empenhou tal quantia em 24/6/2010, mediante a Nota de Empenho 2010NE901066 (peça 2, p. 47).

62.8. No entanto, conforme registrado no relatório do tomador de contas (peça 2, p. 57, item 4), no relatório da CGU (peça 2, 69, item 3), e demais peças dos autos (peça 2, 45-51), o Mtur efetivamente repassou a quantia de R\$ 266.175,00, mediante as ordens bancárias mencionadas no

item 3 desta instrução (v. item 59, retro).

62.9. A defesa alega a insuficiência de recursos para a continuidade das obras, o que requer análise específica sobre o tema, visto que aparentemente o MTur empenhou em 2010 a totalidade dos recursos para fazer frente às despesas com o contrato de repasse em tela.

62.10. No caso desta TCE, o Contrato de Repasse 0332.735-93/2010 teve vigência inicial de 3/11/2010 a 3/12/2011, tendo sido sucessivamente prorrogado por meio dos Termos Aditivos 1 a 5 (peça 1, p. 57-58, 59-60, 61-62, 63-64 e 69-70) e Ofícios (peça 1, p. 65-68 e 75-76), até 30/6/2017, com prazo de mais 30 dias para a apresentação da prestação de contas.

62.11. Na gestão 2013-2016, o responsável José Romano do Nascimento assinou o termo aditivo ao contrato de repasse, datado de 7/2/2013, objetivando complementar a contrapartida municipal no valor de R\$ 29.266,17 (peça 1, p. 55). Assinou, ainda, o termo aditivo datado de 6/3/2013, visando a prorrogação do ajuste para 30/4/2014 (peça 1, p. 59).

62.12. São evidências de que o defendente tinha pleno conhecimento do contrato de repasse. Assim, em tese, a partir do início de sua gestão (1/1/2013), não havia impedimento e nem falta de recursos para a continuidade das obras.

62.13. Nesse caso, cogita-se que o responsável deveria ter continuado a execução das obras solicitado à Caixa as medições e os pagamentos, com base na percepção de que incumbiria à Caixa fazer gestões junto ao Ministério do Turismo para liberar a devida ordem bancária.

62.14. De sua parte, o defendente assinou dois termos aditivos no início de sua gestão. Assim, já havia sido dado o sinal para que a Caixa e/ou Ministério do Turismo providenciasse a recomposição financeira da conta vinculada com o dinheiro necessário à retomada das obras.

62.15. A propósito, não se confirma a falta de recursos financeiros e/ou outro impeditivo para a continuidade das obras, ficando sem explicação a inatividade de obras no intervalo de 1 ano e 3 meses entre o início de gestão do responsável (1/1/2013) e a terceira medição da Caixa em 14/3/2014, conforme RAE datado de 18/3/2014 (peça 2, p. 21-22), tempo suficiente para a conclusão do empreendimento.

62.16. Cabe enfatizar que a paralisação das obras, provavelmente ocorrida a partir de abril de 2014, decorreu, realmente, de decisão judicial de primeira instância da Comarca de Ubajara/CE, na ação de desapropriação do imóvel onde estava sendo construído o Mercado Público. Não cabe discutir o equívoco judicial cometido com a **devolução da posse do imóvel já expropriado** aos expropriados até a conclusão de perícia judicial, mas fato é que tal decisão paralisou temporariamente as obras, motivando, inclusive, a rescisão contratual entre a Construtora C&A Ltda. e o Município de Ubajara/CE, consoante consta no termo de rescisão datado de 14/10/2015 (peça 23, p. 42-43).

62.17. Destarte, os argumentos da defesa não foram suficientes para elidir as condutas 1 e 3 a ele atribuída.

II - Conduta 2: deixar de adotar ações eficazes e de efetiva fiscalização das obras, para evitar ou corrigir a ocorrência de problemas técnicos executivos e de inexecução de partes da estrutura de concreto armado, alvenarias, revestimento e instalações hidrossanitárias, permitindo a deterioração esperada das partes expostas e não protegidas, em razão do abandono das obras.

63. Segundo a instrução à peça 8, p. 2, item 5.2, no Relatório de Acompanhamento de Engenharia da Caixa consta a informação de que houve glosa por inexecução de partes das estruturas de concreto e respectivas armações de aço, alvenarias, revestimento e instalações hidrossanitárias, demonstrando execução irregular e/ou incompleta de partes das obras objeto da última medição (peça 2, p. 22).

64. Na análise da revelia da Construtora C&A Ltda., ficou demonstrado que a atribuição de débito integral à empresa foi indevida, visto que a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que, no caso de inexecução parcial da obra, em que pese a ausência de funcionalidade para a





comunidade, **deve a empresa contratada ter abatido do débito que lhe cabe a parcela que efetivamente edificou**, desde que esta tenha sido executada **sem vícios construtivos** e de acordo com o previsto no plano de trabalho do ajuste (Acórdão 3.598/2017-Segunda Câmara, Relator: Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

65. Não se apontou qualquer anomalia - vício construtivo ou superfaturamento - que justificasse o débito integral à empresa. Consignou-se, ainda, que não há prova de que a empresa tenha recebido por serviços não executados, posto que **a Caixa promoveu a glosa dos serviços que não haviam sido realizados**, e, assim, desbloqueou apenas a quantia correspondente aos serviços efetivamente executados.

66. Isso está nitido no Relatório de Acompanhamento de Engenharia - RAE de 18/3/2014 (peça 2, p. 21-24). Em nenhum ponto o relatório registra a ocorrência de problemas técnico-construtivos. A medição naquele RAE totalizou R\$ 274.120,85, com evolução dos serviços no período medido de R\$ 90.484,42, glosa acumulada de R\$ 125.468,37 (em função de serviços não executados), tendo a empresa efetivamente recebido a quantia de R\$ 90.434,38 (v. extrato bancário à peça 2, p. 31). A Caixa desbloqueou a quantia autorizada líquida, ou seja, descontada da glosa dos serviços não executados.

67. Nesse RAE a Caixa atestou que a fiscalização da obra era fraca (peça 2, p. 22). Contudo, não há indícios de que a empresa tenha superfaturado serviços, ou os executado com baixa qualidade, levando-nos a concluir, por ausência de prova, que tenha auferido valores correspondentes aos serviços efetivamente prestados. O que predominou nos RAE's foram as glosas de serviços medidos não acolhidos pela Caixa.

68. Enfim, a ausência de medidas proativas no sentido de retomar a execução das obras contribuiu para a exposição e o conseqüente surgimento de problemas nas estruturas do imóvel parcialmente construído. No entanto, são problemas técnicos que não afetam a integridade do imóvel, de modo que o dano não se deveu exatamente em razão de tais problemas e sim do abandono, ou seja, da falta de retomada, continuidade e conclusão das obras.

69. Dessa forma, o ex-prefeito não apresentou argumentos e documentação probatória que afaste a conduta a ele atribuída.

Alegações de defesa de Renê de Almeida Vasconcelos (005.841.813-02), prefeito do Município de Ubajara/CE, no quadriênio 2017-2020.

70. Em suas alegações, o responsável ratifica a defesa de seu antecessor (gestor do quadriênio 2009-2012) para complementar que, ao assumir o mandato de prefeito, em 1/1/2017, já se deu conta da mais completa omissão do ex-prefeito José Romano (gestão 2013-2016), e que não há relação de causa (nexo de causalidade) entre o estado atual da obra e a ação ou omissão do atual prefeito (peça 26, p. 2-3).

71. Ao final a defesa pede excluir seu nome de qualquer responsabilidade na aplicação dos recursos federais questionados (peça 26, p. 6).

Análise das alegações de defesa de Renê de Almeida Vasconcelos (005.841.813-02), prefeito do Município de Ubajara/CE, no quadriênio 2017-2020.

72. Ao responsável foi atribuída a seguinte conduta:

Conduta: não dar continuidade às obras, mesmo dispondo de recursos para tal, sem adotar, justificadamente, as medidas necessárias para o resguardo dos recursos federais envolvidos, em caso de demonstrada impossibilidade de retomada das obras.

73. As obras foram paralisadas por influência da justiça de primeira instância da Comarca de Ubajara/CE, na ação de desapropriação do imóvel onde estava sendo construído o Mercado Público, assunto já abordado anteriormente.

74. Por força de decisão monocrática de 9/12/2015, a Desembargadora Maria Iracema Martins do Vale, Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, deferiu o pedido de suspensão liminar, ou antecipação de tutela, pleiteado pelo município, para o fim específico de sobrestar os efeitos da



decisão proferida nos autos da Ação de Desapropriação 0004572-65.2010.8.06.0176, tão somente para manter o Município de Ubajara na posse provisória do imóvel declarado de utilidade pública, devendo a discussão quanto ao valor da indenização e a realização da perícia judicial seguirem regular trâmite processual no juízo de origem (peça 26, p. 7-11).

75. Verifica-se que na gestão 2017-2020 houve empenho do atual prefeito na retomada das obras, com a elaboração de novos orçamentos do empreendimento e tratativas junto à Caixa Econômica Federal objetivando a retomada das obras (peça 26, p. 23-38).

76. Pode-se observar o empenho no parecer técnico da Secretaria de Obras, Transportes e Serviços Urbanos do Município de Ubajara/CE ao registrar que, no fim do ano de 2017, o município manifestou interesse em continuar com a obra e apresentou o seu replanilhamento com atualização de preços, projetos reformulados, ART e justificativa técnica. Tudo de acordo com os parâmetros da Caixa Econômica Federal (peça 26, p. 12).

77. Antes disso, o Prefeito Renê de Almeida Vasconcelos havia comunicado à Caixa, por meio do Ofício S/N, de 14/2/2017, demonstrando o interesse em reativar o contrato de repasse, mas dependia de laudo de avaliação por perito engenheiro e que posteriormente faria contato para viabilizar a continuidade da obra (peça 26, p. 14-15).

78. Em 22/3/2018 foi feito o comunicado à Caixa sobre os ajustes, acréscimos e decréscimos necessários, do valor final de R\$ 1.187.955,72, já incluso o BDI de 20%, para a conclusão das obras (peça 26, p. 23-38).

79. Portanto, os argumentos de defesa são suficientes para afastar a responsabilidade de Renê de Almeida Vasconcelos (005.841.813-02), prefeito do Município de Ubajara/CE no quadriênio 2017-2020, na medida em que não deu causa ao prejuízo e, a seu tempo, adotou as medidas que entendeu cabíveis para a retomada das obras. Não nos cabe avaliar se eficazes, mas fato é que, realmente, depois da morosidade na execução das obras iniciadas em 19/6/2012, passando por um período de paralisação por força de decisão judicial, o tempo de vigência do convênio escoou-se de tal forma que não houve tempo hábil para a retomada do empreendimento antes do fim da vigência do contrato de repasse, em 30/6/2017. Ademais, seriam necessários estudos de viabilidade econômica e, talvez, a celebração de novo contrato para o reinício das obras, visto que o custo final do investimento (R\$ 1.187.955,72) seria maior que o saldo do contrato de repasse ainda tecnicamente existente (R\$ 708.825,00).

Síntese conclusiva da análise das alegações de defesa dos responsáveis

Responsável: Ari de Oliveira Vasconcelos (117.698.823-91), prefeito do Município de Ubajara/CE, no quadriênio 2009 a 2012.

80. Na gestão do responsável houve a celebração do Contrato de Repasse 0332.735-93/2010 em desacordo com a Portaria Interministerial 127/2008, a qual em seu art. 25, *caput*, e inciso IV, dispõe como condição para a celebração de convênios e contratos de repasse a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à **propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente**, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel.

81. Neste caso, a responsabilidade seria do signatário do contrato de repasse e do setor concedente do Ministério do Turismo que não conferiu adequadamente a documentação enviada pelo município e viabilizou a assinatura do contrato sem as garantias previstas no art. 25 da Portaria Interministerial 127/2008, vigente à época. Cogita-se que o então prefeito Ari de Oliveira Vasconcelos deu causa à paralisação das obras em 2014, por ter assinado o contrato de repasse em 2010 para a construção do Mercado Central em imóvel desapropriado pela via judicial.

82. No entanto, o ex-prefeito não pode ser responsabilizado por evento futuro. Além disso, a questão foi superada também na via judicial mediante a reversão da posse do município sobre o imóvel expropriado, obviamente com a indenização do valor levantado em perícia.

83. Deve-se assinalar, em que pese não recomendável, a jurisprudência desta Corte admite a realização de obra em imóvel objeto de processo judicial de desapropriação ainda em curso, por

interesse social, de que se detenha somente a imissão provisória de posse, determinada pelo juízo da causa (Acórdão 2.254/2006-Plenário, Relator: Ministro Augusto Nardes). Assim, não há motivo justo para a manutenção da responsabilidade do ex-prefeito Ari de Oliveira Vasconcelos. Primeiramente porque não foi citado por ter dado causa à paralisação das obras e, segundo, porque as obras iniciaram mais ao final de sua gestão e, até então, segundo a Caixa, os serviços estavam sendo executados em ritmo normal.

84. Portanto, não vemos razões para considerar irregulares as contas do ex-prefeito, considerando que não tenha dado causa à inexecução e abandono da obra, decorrentes de fatores supervenientes a sua gestão.

Responsável: José Romano do Nascimento (057.176.803-25), prefeito do Município de Ubajara/CE, no quadriênio 2013-2016.

85. Na gestão do responsável ocorreu um evento - ação judicial - que contribuiu para a paralisação temporária das obras a partir de abril de 2014, até que a posse do imóvel expropriado retornou ao Município de Ubajara/CE em 9/12/2015 (peça 23, p. 71-75). A partir desta data a discussão judicial passaria a ser apenas em relação ao valor da indenização. Contudo, antes, e decorrente do impasse judicial, o contrato com a Construtora C&A Ltda. já havia sido rescindido, perdurando a paralisação das obras, se vendo o município obrigado a contratar outra empresa para a retomada dos trabalhos.

86. Nesse contexto, o ex-prefeito José Romano do Nascimento teve dois períodos em sua administração que poderia ter dado prosseguimento às obras.

87. O primeiro, e mais importante, compreendido no início de sua gestão (1/1/2013) até o embargo da obra pela justiça em 2014. Bastaria dar continuidade aos trabalhos que já vinham sendo desenvolvidos na gestão de seu antecessor, mantendo o ritmo normal dos serviços, o que tornaria possível a conclusão antes da paralisação decretada pelo judiciário em 2014.

88. O segundo período compreende-se entre dezembro de 2015 (data do desembaraço do imóvel) e o final de sua gestão - 31/12/2016, restando-lhe, ainda, cerca de 1 ano, para adotar as providências visando a retomada das obras.

89. Esperava-se do responsável, como gestor público, que envidasse esforços junto à Caixa visando a continuidade das obras iniciadas pelo seu antecessor, comunicasse a Caixa os entraves judiciais durante a paralisação e, posteriormente, se fosse o caso, fizesse levantamento de custos e comunicasse à instituição financeira as tratativas tendentes à retomada das obras, ou outras medidas visando ao resguardo do Erário.

90. Diante dessas circunstâncias, as alegações de defesa do responsável não podem ser aceitas para sanear a irregularidade, e nem elidir o débito apurado nesta tomada de contas especial.

Responsável: Construtora C&A Ltda. (08.222.396/0001-23).

91. Em relação à Construtora C&A Ltda. (08.222.396/0001-23), não há qualquer sinal que justifique a responsabilização da empresa nesta TCE. Ficou evidente que não se pode atribuir a ela qualquer responsabilidade pela execução parcial e paralisação das obras. A empresa recebeu pelo que executou, não havendo indícios de prática de superfaturamento, de modo que seu nome pode ser afastado da relação processual.

Responsável: Renê de Almeida Vasconcelos (005.841.813-02), prefeito do Município de Ubajara/CE, no quadriênio 2017-2020.

92. No que tange ao atual prefeito, Renê de Almeida Vasconcelos (gestão 2017-2020), se dirigiu à Caixa para demonstrar interesse na continuidade das obras, mas dependia de levantamentos de novo orçamento para a contratação de empresa que desse continuidade ao empreendimento, não se tendo notícias da resposta da Caixa sobre a matéria, de modo que o contrato de repasse expirou antes de implementada qualquer medida visando o reinício das obras.

93. Nesse cenário, propomos:



93.1. Considerar revel, para todos os efeitos, a Construtora C&A Ltda. (08.222.396/0001-23), mas, em função da análise procedida, exclui-la do rol de responsáveis arrolados nesta TCE.

93.2. Acolher as alegações de defesa de Ari de Oliveira Vasconcelos (117.698.823-91), e de Renê de Almeida Vasconcelos (005.841.813-02), prefeitos do Município de Ubajara/CE nos quadriênios 2009-2012 e 2017-2020, respectivamente, julgando regulares com ressalva, suas contas, expedindo-lhes quitação.

93.3. Rejeitar as alegações de defesa de José Romano do Nascimento (057.176.803-25), prefeito do Município de Ubajara/CE no quadriênio 2013-2016, julgando irregulares suas contas, condenando-o ao débito apurado e sancionando-o com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

94. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de José Romano do Nascimento (057.176.803-25), podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, condenando-se o responsável ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Prescrição da Pretensão Punitiva

95. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Min. 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 dos responsáveis.

96. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada configurou-se no período de 2013-2016 (gestão do responsável), e o ato de ordenação da citação ocorreu em 26/6/2018 (peça 11).

CONCLUSÃO

97. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', propõe-se acolher as alegações de defesa de Ari de Oliveira Vasconcelos (117.698.823-91) e de Renê de Almeida Vasconcelos (005.841.813-02), prefeitos do Município de Ubajara/CE nos quadriênios 2009-2012 e 2017-2020, respectivamente, uma vez que foram suficientes para sanar as irregularidades a ele atribuídas e afastar o débito apurado.

98. Propõe-se, ainda, excluir a Construtora C&A Ltda. (08.222.396/0001-23) do rol de responsáveis, tendo em vista não ter ficado comprovada a participação da empresa nos danos apurados nesta tomada de contas especial.

99. Por fim, propõe-se rejeitar as alegações de defesa de José Romano do Nascimento (057.176.803-25), prefeito do Município de Ubajara/CE no quadriênio 2013-2016, considerando que as alegações de defesa não foram capazes de elidir a irregularidade e o débito a ele atribuído.

100. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

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

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) Considerar revel a Construtora C&A Ltda. (08.222.396/0001-23), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) Excluir a Construtora C&A Ltda. (08.222.396/0001-23) da relação processual;



- c) Acolher as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Ari de Oliveira Vasconcelos (117.698.823-91) e Renê de Almeida Vasconcelos (005.841.813-02), prefeitos do Município de Ubajara/CE nos quadriênios 2009-2012 e 2017-2020, respectivamente;
- d) Julgar regulares com ressalva, nos termos do arts. 1º, inciso I, e 16, inciso II, e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, as contas de Ari de Oliveira Vasconcelos (117.698.823-91) e Renê de Almeida Vasconcelos (005.841.813-02), dando-se-lhes quitação;
- e) Rejeitar as alegações de defesa de José Romano do Nascimento (057.176.803-25), prefeito do Município de Ubajara/CE, no quadriênio 2013-2016;
- f) Julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável José Romano do Nascimento (057.176.803-25), condenando-o ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Débito relacionado ao responsável José Romano do Nascimento (057.176.803-25):

| Data de ocorrência | Valor histórico (RS) |
|--------------------|----------------------|
| 27/2/2013 | 178.284,93 |
| 22/8/2014 | 87.847,50 |

- g) Aplicar ao responsável José Romano do Nascimento (057.176.803-25), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- h). Autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;
- i) Autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;
- j) Remeter cópia do acórdão que vier a ser prolatado pelo Tribunal ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, para ajuizamento das ações cabíveis, informando-lhe que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço <http://www.tcu.gov.br/acordaos>; e
- k) Enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Caixa Econômica Federal e aos responsáveis, para ciência, informando 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, de forma impressa."

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, divergiu parcialmente da unidade instrutora, nos seguintes termos (peça 47):

“Com as devidas vênias, manifesto parcial discordância com a proposta, no que concerne à situação do ex-prefeito José Romano do Nascimento, que esteve à frente da gestão do município conveniente no período de 2013 a 2016.

Importa ressaltar que a paralisação das obras decorreu de decisão judicial que reintegrou a posse do terreno onde estava sendo edificado o objeto do ajuste aos proprietários expropriados, no âmbito de processo de desapropriação. Embora a unidade técnica assinale que essa decisão tenha ocorrido em abril de 2014, a consulta feita por meu Gabinete ao andamento do processo 0004572-65.2010.8.06.0176, que teve curso na comarca de Ubajara/CE, revela que em fevereiro de 2014 já havia despacho judicial determinando mandado de reintegração de posse, conforme seguinte texto de andamento processual lançado em **18/02/2014**:

*‘Considerando que houve modificação da gestão municipal, no curso do presente feito, designo audiência para possibilidade de conciliação das partes para: 27 de março de 2014, às 13h30min. De qualquer modo, **expeça-se o mandado de reintegração de posse**, conforme decisão de fls. 129/132.’*

Por sua vez, o município só recuperou a posse do terreno em dezembro de 2015, ao ser deferido pedido de suspensão de liminar por parte do Presidente do Tribunal de Justiça do Ceará (cf. peça 23, pg. 72 e seguintes).

Tem-se, portanto, que, durante a gestão de José Romano do Nascimento (2013 a 2016), o município ficou sem a posse do terreno, o que certamente impediu a continuidade das obras. E, durante esse período em que vigorou a decisão judicial que reintegrou a posse aos proprietários expropriados (do início de 2014 a dezembro de 2015, quase dois anos, portanto), o contrato com a empresa construtora foi rescindido (em outubro de 2015), justamente pela impossibilidade de continuidade da obra, conforme justificativa lançada no termo de rescisão (peça 23, pgs. 42-43):

‘Tendo em vista que a obra foi embargada pela justiça devido ao processo jurídico de desapropriação do terreno, a mesma permaneceu paralisada por um longo período, o que acarretou a impossibilidade da retomada dos serviços e a conclusão da obra.’

Diante desse cenário, não vejo como imputar responsabilidade a José Romano do Nascimento pela paralisação das obras. A situação decorreu de circunstâncias alheias a sua vontade, em relação às quais ele não tinha controle. Não compartilho com a unidade técnica a opinião de que, após a decisão favorável da justiça em confirmar a posse do terreno para o município, o ex-prefeito tinha as condições de retomar a consecução do objeto da avença. Primeiro, porque não havia mais contrato com a construtora. Segundo, porque a Caixa já tinha suspenso o aporte financeiro, em razão da paralisação dos serviços. Nessas condições, a retomada na normal execução da avença não seria uma questão de fácil solução. Tanto não o era que o atual prefeito, não obstante toda a diligência reconhecida pela unidade técnica (cf. instrução de peça 44, item 79), não logrou êxito em prosseguir com o ajuste.

Além do mais, entendo que, caso as obras sejam retomadas, os serviços até o momento executados podem ser aproveitados, sendo certo que os pagamentos autorizados pela Caixa foram efetivamente devidos, não havendo que se falar em superfaturamento ou cobrança por serviços não executados. Tanto o é que a unidade técnica entende – no que estou de acordo – pela exclusão da construtora da relação processual, por não haver débito a lhe ser imputado. Ou, dito de outro modo, na minha avaliação, os recursos públicos até o momento empregados na construção do mercado municipal podem ao final beneficiar a comunidade, caso a construção tenha continuidade.

Ante o exposto, renovando vênias, manifesto-me de acordo com a proposta da unidade técnica, exceto quanto à responsabilização do ex-prefeito José Romano do Nascimento, em relação ao qual proponho que sejam acolhidas as alegações de defesa, para que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva, nos termos do arts. 1º, inciso I; 16, inciso II, e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992.”








É o Relatório.



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

VOTO



Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor dos ex-prefeitos do município de Ubajara/CE, Ari de Oliveira Vasconcelos (gestão 2009-2012), José Romano do Nascimento (gestão 2013-2016) e Renê de Almeida Vasconcelos (gestão 2017-2020), em razão da não execução do objeto do Contrato de Repasse 0332.735-93/2010 (Siconv 741021), firmado entre o Ministério do Turismo e o referido município, com a finalidade de construção de Mercado Público na sede municipal.

2. O Contrato de Repasse foi firmado no valor de R\$ 1.004.266,17, sendo R\$ 975.000,00 à conta do órgão concedente e R\$ 29.266,17 referentes à contrapartida municipal. Os recursos federais não chegaram a ser integralmente repassados. Foram liberados R\$ 266.175,00 por meio de três ordens bancárias (2012OB807154, 2012OB807962 e 2014OB801299), creditadas na conta específica do ajuste em 12/12/2012, 21/12/2012 e 04/06/2014, conforme extratos à peça 2, p. 30-31.

3. Na fase interna da TCE, o órgão concedente concluiu pela impugnação total das despesas repassadas, devido à execução parcial do objeto pactuado e da ausência de funcionalidade da parcela executada (peça 2, p. 56-60). O Controle Interno anuiu a esse posicionamento (peça 2, p. 68-73).

4. No âmbito do TCU, os responsáveis relacionados na fase interna da TCE foram regularmente citados e apresentaram suas alegações de defesa. Adicionalmente, promoveu-se a citação da empresa contratada para a execução das obras, Construtora C&A Ltda. Entretanto, o prazo regimental transcorreu sem que a empresa apresentasse alegações de defesa ou efetuasse o recolhimento do débito, devendo ser considerada revel, conforme estabelece o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

5. Em sua análise de mérito, a secretaria especializada acolheu as alegações de defesa de Ari de Oliveira Vasconcelos e Renê de Almeida Vasconcelos, propondo julgar suas contas regulares com ressalva. Considerou, ainda, não ter sido comprovada a participação da Construtora C&A Ltda. nos danos apurados nesta TCE, pugnando pela sua exclusão do rol de responsáveis. Quanto a José Romano do Nascimento, a unidade instrutora concluiu pela rejeição das alegações de defesa do responsável e propôs julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

6. O Ministério Público de Contas manifestou-se de acordo com a proposta da unidade instrutora, exceto quanto à responsabilização do ex-prefeito José Romano do Nascimento, em relação ao qual propôs que suas contas também fossem julgadas regulares com ressalva.

7. Corroboro as análises empreendidas pela unidade instrutora, com o ajuste promovido pelo Ministério Público de Contas, razão pela qual incorporo os fundamentos apresentados às minhas razões de decidir.

8. O motivo para a instauração desta TCE foi a paralisação das obras do Mercado Público de Ubajara/CE quando a execução financeira do contrato havia alcançado somente 27,3%, sem que os gestores municipais conseguissem dar continuidade às obras dentro do prazo de vigência do contrato de repasse, expirado em 30/6/2017, após sucessivas prorrogações.

9. Ocorre que, conforme evidências trazidas pelos responsáveis, a causa da paralisação teria sido a decisão judicial no processo de desapropriação 0004572-65.2010.8.06.0176, que revogou decisão anterior e devolveu a posse do terreno onde estavam sendo executadas as obras aos antigos proprietários até a conclusão de perícia judicial. Essa decisão, do Juízo da Vara Única da Comarca de Ubajara, proferida no início do ano de 2014, somente foi suspensa em 9/12/2015, por meio de decisão da presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (peça 23 p. 71-75).

10. Entretanto, antes que o município retomasse a posse do terreno, o contrato celebrado com a empresa responsável pela execução das obras foi rescindido, em 14/10/2015 (peça 2, p. 42-43), em razão do longo período de paralisação.

11. Bem se vê que, conforme consignado pelo membro do Ministério Público de Contas, a paralisação foi decorrente de circunstâncias alheias à vontade dos gestores, em relação às quais eles não tinham controle.

12. Seria pertinente questionar se a administração municipal não teria cometido irregularidade ao iniciar as obras em terreno ainda não desapropriado. De fato, a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que a administração somente deve emitir autorização para início de obras após a efetiva comprovação da titularidade das respectivas áreas. Da mesma forma, é dever do concedente exigir do conveniente a comprovação de propriedade do imóvel onde será edificado o objeto do convênio antes da celebração do ajuste.

13. Entretanto, no caso em análise, não verifico a ocorrência de irregularidade no que concerne à questão fundiária da obra, visto que a norma que regia o repasse dos recursos, bem como a jurisprudência desta Corte, admitiam a realização de obra em imóvel com processo judicial de desapropriação ainda em curso, satisfeitos alguns requisitos. É o que se depreende da Portaria Interministerial 127/2008, então vigente à época da celebração do contrato de repasse:

“Art. 25. Sem prejuízo do disposto no art. 24, são condições para a celebração de convênios e contratos de repasse:

(...)

IV - comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel;

§ 1º Alternativamente à certidão prevista no inciso IV, admite-se, por interesse público ou social, condicionadas à garantia subjacente de uso pelo prazo mínimo de vinte anos, o seguinte:

I - comprovação de ocupação regular de imóvel:

a) em área desapropriada por Estado, por Município, pelo Distrito Federal ou pela União, com sentença transitada em julgado no processo de desapropriação;

(...)

§ 2º **Nas hipóteses previstas na alínea ‘a’ do inciso I do § 1º, quando o processo de desapropriação não estiver concluído, é permitida a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel via Termo de Imissão Provisória de Posse ou alvará do juízo da vara onde o processo estiver tramitando**, admitindo-se, ainda, caso esses documentos não hajam sido emitidos, a apresentação, pelo proponente do convênio ou contrato de repasse, de cópia da publicação, na Imprensa Oficial, do decreto de desapropriação e do Registro Geral de Imóveis (RGI) do imóvel, acompanhado do acordo extrajudicial firmado com o expropriado.”

14. No mesmo sentido, este Tribunal havia se pronunciado em sede de consulta realizada pelo Ministro da Saúde, conforme Acórdão 2.254/2006-TCU-Plenário, a teor do contido na Instrução Normativa-STN 1/1997, que veio a ser sucedida pela Portaria Interministerial 127/2008:

“9.2. informar ao Consulente que, em tese, é admitida a realização de obra em imóvel objeto de processo judicial de desapropriação ainda em curso, por interesse social, de que se detenha somente a imissão provisória de posse, determinada pelo juízo da causa, analogamente ao previsto no art. 2º, inciso VIII, item a.1, e § 11º, da Instrução Normativa/STN nº 1/1997, com as alterações introduzidas pela IN/STN nº 4/2003;”

15. Assim, conforme se extrai da decisão judicial que devolveu a posse do terreno para o município de Ubajara, a imissão provisória de posse já havia sido concedida ao município, sendo posteriormente revogada (peça 2, p. 71-72):

“Isto posto, em razão de relevante informação trazida aos autos, através dos documentos de fls. 124/127, que demonstra disparidade de avaliações realizadas pelo município em propriedades particulares análogas, revogo a decisão de fls. 19, no que tange à imissão provisória do imóvel objeto de desapropriação, devolvendo a posse aos expropriados, até ulterior determinação deste juízo, a qual dependerá da conclusão de perícia judicial.”

16. Portanto, não se pode atribuir conduta antijurídica aos gestores municipais no que tange à regularização do terreno antes do início das obras. Dessa forma, quanto a Ari de Oliveira Vasconcelos, acolho a análise da unidade instrutora no sentido de acolher suas razões de justificativa. Em sua gestão as obras foram iniciadas e foram realizadas duas medições, totalizando uma execução financeira de 17,3%, tendo a Caixa atestado que a obra transcorria normalmente, com qualidade razoável e fiscalização satisfatória (RAEs peça 2, p. 13-20).

17. Também acompanho a SecexTCE quanto à análise da conduta de Renê de Almeida Vasconcelos (gestão 2017-2020), que demonstrou empenho na retomada das obras, com a elaboração de novos orçamentos do empreendimento e tratativas junto à Caixa com vistas à reativação do Contrato de Repasse.

18. Em relação ao prefeito em cuja gestão ocorreu a paralisação das obras, José Romano do Nascimento (gestão 2013-2016), alinho-me ao entendimento defendido pelo Ministério Público de Contas. Até que as obras fossem paralisadas, houve a realização de mais uma medição, atingindo a execução financeira de 27,3%. Com a retomada da posse do terreno, somente em 9/12/2015, o gestor enfrentou situação de difícil solução, devido à rescisão do contrato com a construtora e a suspensão do aporte financeiro pela Caixa. Ainda assim, vê-se que o prefeito ao menos logrou a prorrogação da vigência do Contrato de Repasse para 31/12/2016 (peça 1, p. 69). Assim, considero que suas alegações de defesa devem ser acolhidas.

19. Por fim, cumpre mencionar que, conforme análise da SecexTCE, a Construtora C&A Ltda. deve ser excluída da relação processual, por não haver indícios de que tenha concorrido para o dano ao erário. Sua citação havia sido proposta em razão da constatação de medição por serviços não executados no 3º boletim de medição. Entretanto, verificou-se que a Caixa realizou a glosa dos serviços não executados, no valor de R\$ 125.468,37, tendo aprovado somente a medição de R\$ 90.484,42, valor esse que foi efetivamente liberado para a construtora. Portanto, os valores recebidos pela construtora estão devidamente atestados e correspondem ao que foi efetivamente executado, conforme Relatórios de Acompanhamento de Engenharia da Caixa (peça 2, p. 13-24).

20. Sendo assim, cabe julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis, dando-lhes quitação.

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

2021.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de março de

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 5114/2021 – TCU – 2ª Câmara



1. Processo nº TC 004.932/2018-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Ari de Oliveira Vasconcelos (117.698.823-91); Construtora C&A Ltda. (08.222.396/0001-23); José Romano do Nascimento (057.176.803-25); Renê de Almeida Vasconcelos (005.841.813-02).
4. Entidade: Município de Ubajara/CE.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal:
 - 8.1. Carla Lacerda Viana (37.380/OAB-CE) e outros, representando José Romano do Nascimento.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em razão da não execução do objeto do Contrato de Repasse 0332.735-93/2010, firmado entre o Ministério do Turismo e o município de Ubajara/CE, com a finalidade de construção de Mercado Público na sede municipal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. considerar a Construtora C&A Ltda. (08.222.396/0001-23) revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
- 9.2. excluir a Construtora C&A Ltda. (08.222.396/0001-23) da relação processual;
- 9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas de Ari de Oliveira Vasconcelos (117.698.823-91), José Romano do Nascimento (057.176.803-25) e Renê de Almeida Vasconcelos (005.841.813-02), dando-lhes quitação;
- 9.4. dar ciência deste acórdão ao Ministério do Turismo, à Caixa Econômica Federal, ao município de Ubajara/CE e aos responsáveis.

10. Ata nº 9/2021 – 2ª Câmara.

11. Data da Sessão: 30/3/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5114-09/21-2.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral



GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 027.662/2017-9

Natureza(s): I Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Coreaú - CE

Responsáveis: Francisco Antonio Araujo Oliveira (690.813.443-15); Sabrina Cristino de Araujo Almendra (801.087.173-72)

Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71)

Representação legal: Antonio Braga Neto (17.713/OAB-CE) e outros, representando Francisco Antonio Araujo Oliveira; Carla Lacerda Viana (37380/OAB-CE) e outros, representando Francisco Antonio Araujo Oliveira e Sabrina Cristino de Araujo Almendra.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AUSÊNCIA PARCIAL DE DOCUMENTOS QUE PERMITISSEM A COMPROVAÇÃO DE DESPESAS. IMPUGNAÇÃO DE DESPESAS. DÉBITO RELATIVO À IMPUGNAÇÃO PARCIAL. CONTAS IRREGULARES E DÉBITO. MULTA NÃO APLICADA. PRESCRIÇÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES RECURSAIS SUFICIENTES PARA ALTERAR O MÉRITO DO JULGADO. PROVIMENTO DO RECURSO. LONGO DECURSO TEMPORAL PREJUDICOU O DIREITO DE DEFESA DO RECORRENTE.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela Secretaria de Recursos (peça 69), com a qual anuíram o corpo diretivo da unidade técnica (peças 70 e 71), bem como o Ministério Público junto ao TCU (peça 72):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 57) interposto por Francisco Antônio Araújo Oliveira, então Secretário Municipal de Saúde de Coreaú/CE, contra o Acórdão 3849/2019-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Bruno Dantas (peça 34).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (destacados os itens impugnados):

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor de Francisco Antônio Araújo Oliveira, Secretário Municipal de Saúde de Coreaú/CE no período de 2/1/2003 a 28/11/2003, e Sabrina Cristino de Araújo Almendra, Secretária Municipal de Saúde de Coreaú/CE no período de 1º/12/2003 a 29/12/2006, em razão da ausência de documentos que permitissem a comprovação de despesas realizadas com recursos repassados por meio do Sistema Único de Saúde (Sus) ao Fundo Municipal de Saúde (FMS) nos exercícios de 2003 e 2004.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:



9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e 19, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas de Francisco Antônio Araújo Oliveira e Sabrina Cristino de Araújo Almendra, condenando-os ao pagamento dos débitos discriminados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora devidos, calculados desde as datas de ocorrência indicadas até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

9.1.1. Responsável Francisco Antônio Araújo Oliveira:

| Data | Valor (R\$) |
|----------|-------------|
| 23/01/03 | 902,50 |
| 24/01/03 | 471,96 |
| 17/02/03 | 3.669,67 |
| 20/02/03 | 8.913,78 |
| 20/02/03 | 250,00 |
| 13/03/03 | 2.000,00 |
| 13/03/03 | 27.600,00 |
| 20/03/03 | 2.100,00 |
| 14/04/03 | 350,00 |
| 14/04/03 | 350,00 |
| 14/04/03 | 273,00 |
| 14/04/03 | 273,00 |
| 14/04/03 | 350,00 |
| 14/04/03 | 273,00 |
| 14/04/03 | 273,00 |
| 14/04/03 | 273,00 |
| 14/04/03 | 1.400,00 |
| 15/04/03 | 7.601,25 |
| 09/05/03 | 1.351,00 |
| 14/05/03 | 2.300,00 |
| 15/05/03 | 11.489,00 |
| 16/05/03 | 63,35 |
| 16/05/03 | 5.900,00 |
| 20/05/03 | 5.216,04 |
| 14/07/03 | 7.601,25 |
| 14/07/03 | 10.000,00 |

9.1.2. Responsável Sabrina Cristino de Araújo Almendra:

| Data | Valor (R\$) |
|----------|-------------|
| 01/12/03 | 192,00 |
| 23/12/03 | 400,00 |
| 23/12/03 | 12.240,00 |
| 24/12/03 | 3.876,03 |
| 02/01/04 | 480,00 |
| 05/01/04 | 2.000,00 |
| 05/01/04 | 3.500,00 |
| 07/01/04 | 2.550,00 |
| 12/02/04 | 17.789,33 |
| 13/02/04 | 500,00 |
| 20/02/04 | 3.000,00 |
| 12/03/04 | 26.012,88 |
| 12/03/04 | 12.240,00 |
| 26/03/04 | 3.000,00 |
| 17/05/04 | 2.700,00 |
| 17/05/04 | 800,00 |
| 14/06/04 | 1.000,00 |
| 14/06/04 | 3.200,00 |
| 18/06/04 | 46.645,72 |
| 24/06/04 | 400,00 |
| 28/06/04 | 165,00 |
| 30/06/04 | 40,00 |
| 08/07/04 | 1.200,00 |
| 13/07/04 | 10.000,00 |
| 14/07/04 | 2.000,00 |
| 26/07/04 | 4.500,00 |
| 28/07/04 | 500,00 |
| 29/07/04 | 30,00 |

| | |
|----------|-----------|
| 09/08/04 | 230,00 |
| 13/08/04 | 2.000,00 |
| 13/08/04 | 1.800,00 |
| 13/08/04 | 700,00 |
| 18/08/04 | 3.500,00 |
| 18/08/04 | 44.097,77 |
| 18/08/04 | 500,00 |
| 19/08/04 | 3.000,00 |
| 20/08/04 | 2.500,00 |
| 14/08/04 | 1.200,00 |
| 15/10/04 | 22.865,79 |
| 20/10/04 | 38.259,00 |
| 17/11/04 | 21.390,23 |
| 24/11/04 | 32.900,00 |



9.2. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento da importância devida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal os devidos acréscimos legais, na forma prevista na legislação vigente, além de alertar que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.3. com fundamento no art. 28 da Lei 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.4. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Ceará, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.5. dar ciência deste acórdão ao município de Coreaú/CE e aos responsáveis.

HISTÓRICO

2. Este processo trata de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor de Francisco Antônio Araújo Oliveira, então Secretário Municipal de Saúde de Coreaú/CE no período de 2/1/2003 a 28/11/2003, e Sabrina Cristino de Araújo Almendra, Secretária Municipal de Saúde de Coreaú/CE no período de 1º/12/2003 a 29/12/2006, em razão da ausência de documentos que permitissem a comprovação de despesas realizadas com recursos repassados por meio do Sistema Único de Saúde (Sus) ao Fundo Municipal de Saúde (FMS) nos exercícios de 2003 e 2004.

2.1. De acordo com a auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), foram impugnadas despesas que totalizavam R\$ 645.885,94 (valores originais). O Controle Interno anuiu a esse posicionamento. (peça 1)

2.2. No âmbito do TCU, os responsáveis foram regularmente citados (peças 7 e 8) e apresentaram suas alegações de defesa (peças 11 e 21). Em sua instrução de mérito, a Secex-TCE concluiu pelo seu acolhimento parcial, reduzindo o valor do débito para R\$ 280.120,55 (valores originais). Assim, a unidade propôs julgar irregulares as contas dos responsáveis, com a imputação do débito no limite da atuação de cada agente. Entretanto, deixou de propor a aplicação de multa em razão da incidência da prescrição da pretensão punitiva no caso concreto.

2.3. As conclusões aduzidas pela unidade instrutora (peça 24), as quais contaram com a anuência do Ministério Público junto ao TCU (peça 27), foram, em essência, corroboradas pelo voto do Ministro Relator (peça 35).



2.4. O colegiado da 1ª Câmara do TCU acolheu o voto do ministro Relator e então foi prolatado o acórdão recorrido, que julgou irregulares as contas do recorrente, condenando-o ao pagamento dos débitos discriminados na decisão.

2.5. No presente momento processual, o recorrente se insurge contra a deliberação previamente transcrita (item 1.1).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade contido na peça 58, que propôs conhecer do recurso de reconsideração, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.1.1 e 9.3 do Acórdão 3.849/2019-TCU-1ª Câmara, proposta essa ratificada pelo Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues (despacho de peça 61).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir:

a) se houve violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa em decorrência do tempo decorrido para a instauração da TCE;

b) se a documentação trazida no bojo do recurso de reconsideração é capaz de comprovar despesas e afastar ou diminuir o débito anteriormente imputado ao recorrente.

5. Da violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa

5.1. O recorrente alega violação ao direito de ampla defesa e do princípio da segurança jurídica, asseverando que "Resta insofismável que a demora em si é suficiente para limitar o contraditório e a ampla defesa do Recorrente, uma vez passados mais de quinze anos, desde a aplicação do recurso, em 2003, e a citação, em 2018." (peça 66, p. 8)

5.2. Argumenta ainda que houve a ocorrência de prescrição em relação à TCE como um todo, alegando que não apenas a pretensão punitiva prescreve: "Quando se prescreve a pretensão punitiva do Estado, a análise das contas do conveniente ou do gestor não pode obter outro rumo senão a prescrição, embora o Estado continue detentor do direito, não pode exercê-lo." (peça 66, p. 3).

Análise

5.3. Com respeito à prescrição de todo o processo, a argumentação do recorrente não deve ser acolhida. A tese por ele proposta já foi alvo de amplo debate no TCU tendo sido pacificada por meio do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, que definiu que apenas a pretensão punitiva prescreve.

5.4. O recorrente buscou ainda alegar que todo o processo possui caráter sancionatório:

Outrossim, se se considerar apenas o caráter sancionatório como elemento apto a passar pelo crivo da prescrição, o julgamento das contas é revestido tal natureza, uma vez que impõe sanção, pois pune, multa, limita direitos, julga a atuação do jurisdicionado como mau ou bom gestor, devendo o processo por inteiro ser extinto com base na prescrição e não simplesmente se restringir às penalidades dos artigos prescritos na LOTCU. (peça 66, p. 5)

5.5. Equivocada está a argumentação do recorrente, visto que apenas as multas possuem caráter realmente sancionatório. A fiscalização dos recursos públicos não é mero direito do TCU, nem mera pretensão sancionatória. Outrossim, o julgamento das contas é um dever constitucional da Corte de Contas e, como tal, jamais prescreve.

5.6. Porém, assiste razão ao recorrente no tocante à violação ao direito de ampla defesa e aos princípios do contraditório e da segurança jurídica. Quanto ao longo tempo decorrido até a ciência

do recorrente a respeito das alegações havidas contra ele, entende-se que sua defesa restou prejudicada. Ainda que se reconheça a imprescritibilidade do dano erário, é preciso pontuar que tanto a jurisprudência da Suprema Corte como a do próprio Tribunal de Contas são pródigas em reconhecer que há situações nas quais o longo decurso de tempo até a notificação do agente impossibilita o adequado exercício de sua defesa. Exemplo disso é o voto condutor do Acórdão 2032/2013 - Primeira Câmara, de relatoria do Min. Augusto Sherman:

11. A jurisprudência deste Tribunal tem caminhado no sentido de considerar as contas iliquidáveis quando a notificação do responsável se dá de forma tardia, ante o evidente prejuízo ao exercício da ampla defesa causado pela mora da Administração Pública, conforme consta dos Acórdãos 2.325/2011 do Plenário, Acórdãos 2.303/2009, 1.915/2009, 3.983/2010 e 7.693/2010 da 1ª Câmara e Acórdãos 1.178/2008, 1.183/2008 e 368/2009 da 2ª Câmara.

12. Nessa linha, mesmo se considerássemos os indícios de perda do nexo causal entre origens e aplicações de recursos, em razão da movimentação de valores fora da conta bancária, somente agora haveria citação do responsável para se manifestar sobre essa específica irregularidade. Com efeito, o responsável sequer foi citado ou notificado neste processo, seja na fase interna ou na externa, relativa à tramitação desta TCE, quanto a essa específica irregularidade. Os autos só chegaram ao conhecimento deste Tribunal mais de dez anos após os fatos e, ainda assim, carentes de elementos suficientes à apreciação da execução física do objeto.

13. Assim, penso que dentre as hipóteses em que vislumbro possíveis de enquadramento quanto ao deslinde da matéria aqui versada, quais sejam, (a) o arquivamento da TCE proposto pelos pareceres com base na ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular, nos termos do art. 212 do RI/TCU; (b) o arquivamento com base na racionalização administrativa e economia processual, nos termos do art. 213 do RI/TCU c/c o art. 19 da IN TCU 71/2012 (em razão do baixo valor e do lapso temporal decorrido), e (c) o trancamento das contas, em razão de terem se tornado iliquidáveis diante do transcurso de longo lapso temporal que impede a busca de elementos mais robustos acerca dos indícios de dano e de correspondentes elementos de defesa, esta última é a que me parece mais adequada à situação em espécie.

5.7. Sintetizando a posição predominante do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria, traz-se a seguinte decisão adotada pelo Ministro Celso De Melo no ARE 754097/RS, pois apreciou, com profundidade, as nuances envoltas com os princípios constitucionais postos em relevo, especialmente o princípio da confiança, como elemento da segurança jurídica, os quais sedimentam a proposta de provimento dos presentes apelos recursais:

O acórdão recorrido merece ser reformado tendo em vista que efetivamente contrariou dispositivos constitucionais, posto que considerou válido ato do Tribunal de Contas, sem que tivesse sido oportunizado às recorrentes o exercício da ampla defesa, contrariando a súmula vinculante n. 3, deste Supremo Tribunal. Ademais, houve violação a princípios constitucionais, a saber, princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança, tendo em conta que decorridos mais de seis anos desde os atos de admissão das recorrentes até a decisão emanada pelo Tribunal de Contas, no sentido de rever seus atos, sendo que a decisão final no sentido de desconstituição da nomeação das recorrentes ocorreu apenas em 2004, ou seja, quase dez anos após a investidura (premissas judiciais). Assim, após esse vasto lapso temporal, o agir do réu caracteriza-se como ato de afronta aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança.

O fato irrecusável é que a supressão da garantia do contraditório e o conseqüente desrespeito à cláusula constitucional pertinente ao direito de defesa, quando ocorrentes (tal como sucedeu na espécie), culminam por fazer instaurar uma típica situação de ilicitude constitucional, apta a invalidar a deliberação estatal (o parecer do TCE, no caso) que venha a ser proferida em desconformidade com tais parâmetros.

Todas as razões que venho de expor justificam a aplicação, no caso, da Súmula Vinculante n° 3 que, aprovado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar questão constitucional similar à versada na presente causa, possui o seguinte conteúdo:

“Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que

beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.”

(ARE 754097 / RS - RIO GRANDE DO SUL, Relator(a): Min. Celso De Mello, Julgamento: 28/08/2013, DJe-173: 04/09/2013 – grifos inseridos).

5.8. A jurisprudência do TCU, por sua vez, é pródiga a respeito do arquivamento dos autos com fulcro no § 4º do art. 5º da Instrução Normativa - IN-TCU 56/2007, quando verificadas circunstâncias que impedem o pleno exercício da ampla defesa.

5.9. Há diversos precedentes que apontam que o arquivamento dos autos não foi devido ao absoluto cerceamento da defesa, mas por terem sido privados do exercício adequado (ou pleno e/ou outros termos sinônimos) da defesa, motivado pelo longo interregno da ocorrência dos fatos geradores e a efetiva notificação pelo órgão interessado ou citação pelo Tribunal. Por exemplo:

a) AC-2755-38/10-P, Relator: Ministro José Múcio Monteiro: “6. Exatamente por conta desse tipo de situação, a jurisprudência do TCU se consolidou no sentido de considerar inviável o prosseguimento do exame de processos em que o **longo decurso de tempo incapacita os responsáveis de exercerem adequadamente sua defesa**, bem como os órgãos de controle de perquirirem os fatos” (grifos inseridos);

b) AC-5520-33/10-2, Relator: Ministro Raimundo Carreiro: “7. Dessa forma, no caso em análise, cabe também levar em consideração que o [ex-prefeito] somente foi notificado [...] em novembro de 2005, ou seja, após 15 [...] anos do término da execução. No âmbito do TCU, a primeira citação se deu em junho de 2009, ou seja, quase vinte anos após o término da avença. 8. Nessa linha de raciocínio cumpre destacar que a jurisprudência do TCU converge no sentido de considerar prejudicado o julgamento do mérito das contas em situações da espécie. (...) Ademais, **solicitar a apresentação de prestação de contas após decorrido longo tempo (dez anos), traz transparente prejuízo ao direito constitucional do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal**. Não se pode, outrossim, deixar de levar em consideração que caso a TCE tivesse sido instaurada na época própria teria valor inferior ao necessário para a remessa ao TCU para fins de julgamento” (grifos inseridos);

c) AC-5001-31/10-2 Relator: Ministro RAIMUNDO CARREIRO: “(...) Essa situação se encaixa, perfeitamente, na jurisprudência dominante do TCU sobre a matéria, qual seja: **longos interregnos entre o fato gerador da TCE e a citação do responsável constituem óbice ao exercício do contraditório e da ampla defesa**, um dos pressupostos de constituição válida e regular dessa espécie processual (Acórdãos n°s 628, 759 e 867/2010, todos da 2ª Câmara; Acórdão n° 1.897/2009-Plenário). 11. Frise-se que o direito à ampla defesa e ao contraditório tem plena aplicação não só em processos judiciais, como também nos processos administrativos de forma geral, é o que consigna o art. 2º da Lei n° 9.784/99. **São várias as decisões do Supremo Tribunal Federal que vem afirmando que há que se assegurar a observância desses princípios administrativos, de forma a garantir o direito dos Administrados** (RE 199.733, Rel. Marco Aurélio, DJ de 30/4/99; MS 23.550/DF, Rel. Marco Aurélio, DJ de 31/10/2001; MS 24.268/MG, Rel. Ellen Gracie, DJ de 17/9/2004). Busca-se, com isso, também preservar a segurança jurídica nas relações judiciais e administrativas. 12. Não há dúvida, portanto, de que o transcurso de longo período de tempo compromete a efetiva prática das garantias constitucionais mencionadas, pois influi negativamente na qualidade da defesa, na validade do processo, na segurança jurídica. É por essa razão que o critério temporal foi adotado como referência para os processos de tomada de contas especial, tendo a Instrução Normativa n° 56, de 5 de dezembro de 2007, consignado que no seu art. 5º, §4º [...] (grifos inseridos).

5.10. Como se percebe, em casos envolvendo longo decurso temporal até a citação do responsável, é preciso se analisar, caso a caso, a existência de efetivos prejuízos à defesa do agente.

5.11. Acredita-se que chegará o tempo em que a alegação de prejuízo à defesa em razão do longo decurso temporal passará a ser inviabilizada, devido aos avanços tecnológicos. Futuramente, todas as transações terão registros digitais ou digitalizados, impedindo que o decurso do tempo afete a qualidade ou mesmo o acesso à documentação. Contudo, não é essa a realidade de hoje e, muito

menos, de mais de quinze anos atrás, em muitos municípios brasileiros. Assim, há que se verificar, sempre, se houve concreto prejuízo aos recorrentes em situações envolvendo TCEs instauradas após a prescrição da pretensão punitiva.

5.12. No caso em tela, os prejuízos são perceptíveis em razão dos seguintes elementos fáticos:

5.12.1. O relatório de auditoria do Denasus foi emitido em 19/7/2013 (peça 2, p.54), mais de dez anos depois da realização das despesas questionadas, o que evidencia a dificuldade para que, ainda na fase interna, o recorrente pudesse se defender.

5.12.2. Em 11/12/2014, mais de dez anos após a ocorrência dos fatos em tela, a Diretoria Executiva do Ministério da Saúde se manifestou no sentido de que os processos de devolução de recursos deveriam ser "devolvidos tendo em vista que não cabe ao Fundo Nacional de Saúde realizar a cobrança desses valores, pois estas transferências se enquadram como transferências compulsórias" (peça 3, p. 35). Ou seja, mais de dez anos depois dos fatos ainda havia a dúvida se o processo deveria prosseguir em razão do possível caráter obrigatório da transferência "Fundo a Fundo".

5.12.3. O Relatório do Tomador de Contas Especial 000258/2016 é datado de 13/12/2016 (peça 1, p. 110) e o relatório da CGU data de 25/7/2017 (peça 1, p.114). O processo foi enviado ao TCU apenas em 4/8/2017 (peça 1, p. 120). Ou seja, houve grande morosidade nos órgãos que antecederam a ação do TCU.

5.12.4. No âmbito do TCU, o recorrente apenas foi citado após passados mais de quinze anos, em 21/9/2018 (peça 18).

5.12.5. Há diversas despesas, dentre as questionadas, cujas as justificativas não foram aceitas por que falta um único documento, dentre vários mencionados. Com a ausência de uma nota, portanto, é natural que o somatório do valor das despesas consideradas não corresponda ao valor do cheque/transfêrencia. No voto condutor do acórdão recorrido há o seguinte exemplo, tratando-se de despesa de 15/5/2003, situação na qual embora as despesas constem no recibo do fornecedor e nos demais documentos comprobatórios, não foi possível se encontrar uma das notas fiscais mencionadas e, por isso, se concluiu pela "Inviabilidade de se comprovar nexu causal" (peça 35, p.11):

Processos de pagamento fazem menção ao fornecedor, ao número da conta (58.040-6) e ao número do cheque. Notas de empenho fazem menção ao fornecedor e produtos adquiridos, os quais conferem com as Notas Fiscais 616, 617. Nota fiscal 632 não foi apresentada. Somatório do valor das notas apresentadas não corresponde ao valor do cheque. (grifos inseridos)

5.12.6. No caso mencionado acima, o valor somado das notas presentes nos autos é de R\$ 9.272,86. O valor do cheque foi de R\$ 11.489,00. O valor da nota faltante é justamente a diferença entre o somatório das demais notas e o valor do cheque, conforme recibo e NE à peça 12, p. 69-70, qual seja: R\$ 2.212,14. Assim, vê-se que a ausência de determinado documento específico pode sim ter sido causada pelo longo decurso temporal. No caso exemplificado, como os valores do somatório das notas não é igual ao valor do cheque, o acórdão condenou o recorrente ao débito correspondente à totalidade dos R\$ 11.489,00.

5.12.7. Segundo o recorrente, a prefeitura de Coreaú, "expurgou referidos documentos, em face do preedito em Lei Federal correspondente, sobre guarda de documentos oficiais, onde destaca-se a obrigatoriedade de guarda e manutenção por até cinco anos" (peça 54, p. 2). Além disso, o recorrente acrescentou que "os documentos usados na presente defesa foram detectados nos fossos apelidados de arquivo geral pelo Poder Legislativo, motivo pelo qual, sobretudo, destaque-se a péssima qualidade de digitalização dos mesmos" (peça 57, p.22).

5.12.8. Por fim, alegou o recorrente que, mesmo diante do lapso temporal observado no presente caso, "conseguiu, a duras penas, e depois de vários e vários dias debruçado entre documentos

mofados, em sala escura e sem ventilação, os documentos apresentados nos presentes autos, que corroboram, por sua vez, a sua boa-fé na comprovação exata da fiscalidade de sua gestão, averbada" (peça 54, p.3).

5.13. Assim, notando-se todo o contexto descrito acima, e não apenas o exemplo por último trazido, há que se reconhecer que a Administração Pública Federal causou morosidade que acabou por prejudicar, na prática, a defesa do recorrente.

5.14. Dessa feita, nos termos do trecho transcrito do voto do Min. Augusto Sherman (item 5.6 supra), condutor do Acórdão 2032/2013-1C, propor-se-á o trancamento das contas, em razão de terem se tornado iliquidáveis diante do transcurso de longo lapso temporal.

6. Da documentação trazida pelo recorrente para a comprovação de despesas

6.1. O recorrente alega que, apesar de não concordar com os questionamentos acerca de despesas realizadas há mais de quinze anos, demonstrará a correta aplicação dos recursos públicos envolvidos, arguindo "despesa a despesa" acerca de "cada processo de pagamento existente nos presentes autos, para fins de assegurar a sua devida análise e corroboração de suas informações, na fidelidade da boa utilização dos recursos em evidência" (peça 54, p. 7).

6.2. Dessa forma, o recorrente apresentou vasta documentação por meio da qual busca comprovar a realização de despesas e o seu nexos causal com a transferência federal de recursos.

Análise:

6.3. A metodologia de análise das despesas listadas no voto condutor do acórdão recorrido foi assim descrita (peça 35, p.3):

27. Para que as despesas sejam consideradas comprovadas, é necessário que os documentos apresentados permitam estabelecer o caminho percorrido pelos recursos desde o momento em que saíram da conta corrente 58.040-6, da Agência 1799-X do Banco do Brasil, até chegar ao prestador do serviço ou fornecedor dos materiais, perpassando pela comprovação de entrega dos serviços/materiais por meio de documentos como notas de empenho e notas fiscais.

28. Em tese, seria necessário que os documentos apresentados (notas fiscais ou recibos) contivessem informações que permitissem vinculá-los, exclusivamente, aos pagamentos realizados por meio da conta corrente em questão. Entretanto, levando em conta que os processos de pagamento foram montados há mais de quinze anos, optei por considerar aceitáveis mesmo os documentos que não contivessem a informação específica acerca da fonte dos recursos (número do cheque ou transferência), desde que todo o restante do nexos de causalidade restasse plenamente caracterizado.

6.4. Em resumo, a metodologia exige que haja a) comprovante de saída da conta (cheques ou transferências bancárias da conta corrente 58.040-6); b) comprovante da destinação ao prestador (cheques ou transferências com menção específica ao fornecedor); c) comprovante de que os produtos/serviços foram entregues (notas de empenho e notas fiscais com descrição dos produtos/serviços contratados), independente de menção específica acerca da fonte dos recursos.

6.5. Superada a análise depreendida na seção anterior, examinando-se especificamente a comprovação das despesas, entende-se que o voto condutor adotou metodologia bastante razoável, dado o longo decurso temporal desde a realização dos gastos. Assim, adotar-se-á metodologia similar ao longo deste exame, com algumas alterações a seguir listadas:

6.5.1. Entende-se que, diante do grande lapso temporal, é possível considerar as informações da Nota de Empenho (NE) para suprir lacunas, desde que o valor nela constante seja exatamente o mesmo valor do cheque/transferência, dada a relevância que a Lei 4.320/64 lhe concede, sendo documento essencial para o empenho (art. 61) e para a liquidação da despesa (art. 63, §2º, II);

- 6.5.2. Caso não haja nos autos alguma Nota Fiscal (NF) específica, entende-se que a existência de recibo e Nota de Empenho nos exatos mesmos valores do cheque/transferência são elementos capazes de evidenciar a existência denexo causal, ante o grande decurso temporal existente, evitando-se maiores prejuízos à defesa do recorrente.
- 6.5.3. Para se confirmar a evidenciação do nexocausal, exige-se que as datas sejam compatíveis. Assim, se as datas do cheque e do recibo ou nota fiscal são as mesmas, ou muito próximas, esse elemento é considerado para se evidenciar o nexocausal, mantendo-se sempre a exigência de que os valores sejam exatamente os mesmos. Assim, se um cheque foi emitido na mesma data de determinado recibo, para o mesmo fornecedor, e com o mesmo valor, tanto do recibo quanto da NE, é razoável se assumir que há nexocausalidade.
- 6.5.4. No caso de pagamento de folha de pessoal da saúde, considera-se evidenciado o nexocausal se a NE e a folha de pagamento contiverem o exato mesmo valor do cheque/transferência, e, cumulativamente, se as datas forem compatíveis, uma vez que não se exige NF para esse tipo de despesa.
- 6.6. Utilizando-se a metodologia acima para a análise dos documentos e argumentos apresentados pelo recorrente, concluiu-se que mais da metade das despesas questionadas (em termos de contagem, e não de somatória dos valores) podem ter suas justificativas aceitas, de modo que o valor do débito imputado ao recorrente pode ser reduzido.
- 6.7. Devido ao grande número de despesas a serem analisadas, a descrição e análise de cada um dos argumentos/documentos novos apresentados encontra-se no "Anexo I", ao final deste exame.
- 6.8. Contudo algumas análises são sobremaneira importantes. A começar, o valor histórico do débito inicialmente imposto ao recorrente foi de R\$ 283.441,02, conforme a instrução que resultou em sua citação (peça 4, p. 9). Após todas as análises, as despesas pelas quais o recorrente foi condenado em débito somaram R\$ 101.244,80, nos termos do voto condutor do acórdão recorrido (peça 35, p. 17). Após as análises em Anexo, as despesas para as quais não foi possível se comprovar o nexocausal somam R\$ 57.499,09, de modo que se proporá abater 43.745,71 do débito anteriormente imputado, alternativamente ao trancamento das contas, anteriormente proposto.
- 6.9. Como se observa, a cada fase desta TCE, o débito vem paulatinamente diminuindo. É preciso reconhecer, ao menos, o grande esforço do recorrente em conseguir diversas documentações, mesmo passados quinze anos após os fatos objeto da sua citação. Exemplo disso é a documentação complementar, à peça 67, por meio da qual o recorrente conseguiu, junto ao Banco do Brasil, diversos documentos novos, como fotocópias de cheques, capazes de comprovar algumas das despesas questionadas.
- 6.10. Utilizando-se a metodologia mencionada acima, diversas das despesas tidas por não comprovadas passaram a ser consideradas válidas em virtude da nova documentação trazida aos autos. Porém, em relação a algumas despesas continua a ser inviável a comprovação de nexocausal.
- 6.11. Apesar de em menor quantidade, em termos de contagem, o valor somado das despesas sem comprovação é elevado e supera o valor das despesas com justificativa aceita. Essas despesas sem nexocausal comprovado podem ser divididas em três grupos: a) despesas com folha de pagamento, responsáveis por boa parte do débito restante, que somam R\$ 41.900,00; b) despesas para as quais faltam algum elemento probatório para a comprovação do nexocausal, as quais somam R\$ 9.385,74; e c) despesas sem nenhum tipo de comprovação, as quais somam o menor montante, de R\$ 6.213,35.
- 6.12. Passa-se à análise de cada um desses grupos:
- a) **Despesas com folha de pagamento de pessoal**

6.13. Para diversas despesas, o recorrente alega, em suma, ~~que~~ ^{em} momento algum a legislação condena a prática de transferências para custeio de despesas com pessoal, desde que comprovadamente realizadas em prol das necessidades vinculadas da receita, tal como ocorreu”.

6.14. No sítio eletrônico do FNS consta a seguinte informação:

Para efeito da aplicação dessa Emenda Constitucional, consideram-se despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas com pessoal ativo e outras despesas de custeio e de capital, financiadas pelas três esferas de governo, conforme o disposto nos Artigos 196 e 198, § 2º, da Constituição Federal e na Lei n. 8.080/90, relacionadas a programas finalísticos e de apoio, inclusive administrativos, que atendam, simultaneamente, aos seguintes critérios:

- sejam destinadas às ações e aos serviços de acesso universal, igualitário e gratuito;
- estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente federativo;
- sejam de responsabilidade específica do setor de saúde, não se confundindo com despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que com reflexos sobre as condições de saúde. (fonte: <http://portalfns.saude.gov.br/fundo-a-fundo>, acesso em 11/3/2020 – grifos inseridos)

6.15. No caso em tela, não se questiona, portanto, a possibilidade de pagamento de pessoal com recursos transferidos fundo a fundo. Ocorre que esses pagamentos precisam ser feitos de modo que se comprove a destinação dada aos recursos.

6.16. Assim, caso os valores tenham sido transferidos para outras contas, é preciso que, ao menos, haja a comprovação de que o pagamento foi realizado pela outra conta (a de destino), nos exatos mesmos valores transferidos. Além disso, os valores precisam ser exatamente aqueles destacados na NE e as datas precisam ser compatíveis.

6.17. O grande problema percebido nas despesas cujas justificativas não foram aceitas é que não há o extrato da conta de destino (ou outros meios probatórios) apontando que a despesa de fato foi realizada em datas e valores compatíveis com a transferência da conta em análise. Além disso, as notas de empenho possuem valores divergentes em relação à transferência/cheque.

6.18. Percebe-se que a conduta adotada impediu o estabelecimento do nexo de causalidade, porque o valor transferido a outra conta apenas complementava o pagamento de pessoal, sem nenhuma correlação necessária de valores. Se o valor da nota de empenho, por exemplo, era de 80 mil reais, transferia-se 50 mil reais à conta da prefeitura e, num bolo conjunto com os demais recursos municipais, pagava-se a folha de pagamento sem se permitir correlacionar quais despesas de pessoal foram pagas com os recursos transferidos pela União.

6.19. Porém, é preciso, novamente, pontuar que o longo decurso temporal pode ter prejudicado o recorrente em virtude de: a) não ter havido questionamentos em tempo hábil, de modo que o recorrente pudesse, de algum modo, juntar documentação que reestabelecesse o nexo de causalidade; e b) a legislação não era clara ao definir os procedimentos relacionados ao pagamento de pessoal.

6.20. Em relação aos procedimentos de pagamento de pessoal, recentemente, o MPF firmou TAC com o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal visando coibir práticas de rompimento do nexo causal. Veja-se, contudo, que esses TAC demonstram que a legislação não era clara o suficiente aos entes envolvidos, sendo perceptível que a praxe administrativa muitas vezes consentia com essas condutas. O TAC está disponível no site do MPF (http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/tac_banco_brasil.pdf, aceso em 11/3/2020) e, em certo trecho afirma que:

CONSIDERANDO ainda o disposto [...] no art. 33, caput da Lei n. 8.080/1990 (Sistema Único de Saúde), todos obrigando a manutenção dos respectivos recursos em conta específica ou especial: