



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO DA DELIBERAÇÃO
27ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 14/08/2019
PROCESSO TCE-PE Nº 1920509-0
MODALIDADE-TIPO: RECURSO - RECURSO ORDINÁRIO
DELIBERAÇÃO ATACADA: ACÓRDÃO T.C. Nº 1594/18 (PROCESSO TCE-PE
Nº 1300616-2)
EXERCÍCIO: 2012
UNIDADE JURISDICIONADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE FREI
MIGUELINHO
INTERESSADA: COMPANHIA HIPOTECÁRIA BRASILEIRA - CHB
ADVOGADOS: DRA. CAMILA OLIVEIRA TOSCANO DE ARAÚJO - OAB/RN
Nº 7.914
RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS
PRESIDENTE: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

RELATÓRIO

Versa o presente processo de Recurso Ordinário interposto pela Companhia Hipotecária Brasileira -CHB em face do Acórdão T.C. nº 1594/18, que julgou procedente a Denúncia formalizada nos autos do Processo TCE-PE nº 130616-2.

O acórdão vergastado teve sua publicação no DOE eletrônico de 20.12.2018, com o seguinte fundamentação:

(...)

CONSIDERANDO os termos da inicial da Denúncia, o Laudo de Auditoria, as Notas Técnicas de Esclarecimento e todas as Defesas dos interessados;

CONSIDERANDO que foi verificada a construção de apenas 14,5% da obra contratada, sendo transferido o montante de 75,02% aos prestadores de serviços e fornecedores;

CONSIDERANDO o apontamento das responsabilidades e o quadro de débitos constante no Laudo de Auditoria, aperfeiçoado na segunda Nota Técnica de Esclarecimento;

CONSIDERANDO que outros gestores, não listados nestes autos, são os responsáveis pelos primeiros 20% transferidos, o que implica a redução de parte dos débitos imputados pelo Laudo de Auditoria e pela segunda Nota Técnica de Esclarecimento, conforme apontado no Voto do Relator;

CONSIDERANDO que restaram esclarecidos todos os pontos levantados no Parecer MPCO nº 273/2015, através da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

segunda Nota Técnica de Esclarecimento, sendo também debatidos no Relatório do voto do Relator;

CONSIDERANDO que não existe a possibilidade de aplicação de multa por conta da prescrição,

Em julgar PROCEDENTE a presente Denúncia, imputando débito no montante de R\$ 110.776,72, cujas responsabilidades solidárias pela devolução dos recursos de origem estadual seguem a seguinte distribuição:

- R\$ 87.951,10 - solidariamente a Amaro João da Silva, Companhia Hipotecária Brasileira (CHB), José Gomes de Almeida Júnior e Plínio Antônio Leite Pimentel - ME por despesas indevidas, causadas pelo fornecimento a menor de materiais de construção, em relação ao valor pago;
- R\$ 16.619,36 - solidariamente a Amaro João da Silva, Companhia Hipotecária Brasileira (CHB), José Gomes de Almeida Júnior e Ruhtra & Aniram Empreendimentos LTDA.-ME por despesas indevidas, decorrentes de serviços não prestados de gerenciamento da obra, em relação ao valor pago;
- R\$ 5.719,13 - solidariamente a Edielma Roseno de Oliveira, Companhia Hipotecária Brasileira (CHB) e a José Gomes de Almeida Júnior por despesas indevidas, provocadas por serviços não prestados de mão de obra construtiva, em relação ao valor pago;
- R\$ 487,13- solidariamente a José Gomes de Almeida Júnior, Companhia Hipotecária Brasileira (CHB) e ao Centro Técnico de Assessoria e Planejamento Comunitário - CETAP por despesas indevidas, por conta de serviços não prestados de trabalho social, em relação ao valor pago.

Todos os débitos acima deverão ser atualizados monetariamente, a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao das contas ora analisadas, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação para atualização dos créditos da Fazenda Pública Estadual, e recolhidos aos cofres públicos estaduais no prazo de 15 dias do trânsito em julgado deste Acórdão, devendo cópia das Guias de Recolhimento ser enviadas a este Tribunal para baixa dos débitos. Não o fazendo, que a Certidão dos Débitos seja encaminhada à Procuradoria Geral do Estado para as providências cabíveis. "

Nesta fase processual, alegou a recorrente, em preliminar:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- A repercussão da decisão judicial pela inexistência de autoria proferida em ação civil pública de improbidade administrativa;

- A incompetência absoluta do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco para analisar prestação de contas, uma vez que esta envolveu recursos federais, atraindo a competência do TCU.

No mérito, refutou os termos da deliberação recorrida, aduzindo inexistirem responsabilização e que este Tribunal de Contas reconheça a legitimidade da despesa decorrente de repasse às empresas contratadas, haja vista o mapa de evolução das obras apresentado pela própria CEHAB, bem como, as solicitações de pagamento realizadas e as obrigações contidas no convênio celebrado.

Juntou documentos de fls. 21/48.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer MPC nº 253/19, opinando pelo não acolhimento do apelo.

É o que importa relatar.

VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, conheço do presente Recurso Ordinário visto que interposto por parte legítima, dentro do trintídio que antecedeu a irrecorribilidade da deliberação fustigada e demonstrado o interesse processual.

Ainda em preliminar, rejeito a tese da repercussão da ação civil de improbidade sobre o processo de controle a cargo deste Tribunal de Contas, haja vista a incomunicabilidade das instâncias.

É que, conforme assentado no direito pátrio subsiste, como regra, a independência da ação civil de improbidade com as ações civis, penais e administrativas, ex vi art. 12, da Lei nº 8.429/92, que disciplina os atos de improbidade na Administração Pública, *verbis*:

"Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato (...)"

Ademais, tratando o processo de Denúncia uma modalidade de controle exercida pelo Tribunal de Contas, não há óbice quanto ao seu prosseguimento até decisão final de mérito em virtude da existência de uma deliberação judicial, notadamente de natureza civil, como ocorre na ação civil de improbidade administrativa.

Destarte, rejeito a preliminar arguida.

Quanto à preliminar de incompetência deste Tribunal, igualmente rejeito-a uma vez que houve recursos pertinentes ao Estado de Pernambuco, no limite do valor repassado a esse título pela União, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

"Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Rejeito, portanto, a segunda preliminar levantada pela recorrente.

No mérito, peço vênha para utilizar as razões expendidas no Parecer do MPCO, a seguir transcritas, como meu fundamento decisório no presente recurso ordinário:

"3. Mérito

Antes de adentrarmos nas questões de mérito cabe destacar que, embora existam diversos interessados no Acórdão ora impugnado (pessoa física e pessoa jurídica), apenas a Companhia Hipotecária Brasileira, instituição financeira interveniente no convênio, objeto dos autos, recorreu.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

E ainda, o Sr. Álvaro Aberto Souto Filgueira Barreto, foi signatário do convênio 08/2008 e Diretor-Presidente à época, da empresa antedita.

Feitos esses esclarecimentos, a seguir, passamos ao exame dos argumentos, fatos e documentos concernentes aos autos.

A recorrente expõe diversos excertos relacionados aos argumentos dos apelantes e *decisum* proferido nos autos da Ação de Improbidade Administrativa de nº 0800423-80.2014.4.05.832, promovida pelo MPF, a qual tramita no TRF da 5ª Região.

A exordial da recorrente refere que as apelações manejadas pela Companhia Hipotecária Brasileira (CHB) e Álvaro Alberto Souto Filgueira Barreto e por Fernando Antônio Cesário Regis de Carvalho foram providas para reformar a sentença e, quanto a eles, julgou improcedente a ação de improbidade administrativa.

Eis o *decisum*:

"Acordam os Desembargadores Federais da Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, à unanimidade, em acolher a preliminar de não conhecimento da apelação formulada por Amaro João da Silva e José Gomes de Almeida Júnior e em rejeitar as preliminares suscitadas pelos demais apelantes e, no mérito, em dar provimento às apelações manejadas por Companhia Hipotecária Brasileira (CHB) e Álvaro Alberto Souto Filgueira Barreto e por Fernando Antônio Cesário Regis de Carvalho e em negar provimento formulada por Ruhtra e Aniram Empreendimentos Ltda., Arthur Marcelo Alves de Queiroz Soares e Marcelo Soares da Silva"

Em síntese, afirma a defesa que nos termos do Acórdão judicial, depreende-se caber à CHB mediante a informação advinda da CEHAB/PE, entre outras, o atesto do cumprimento das exigências técnicas para execução das obras, sua vistoria e fiscalização, e a respectiva autorização de pagamento pelos mesmos.

Aduz ser fato notório que a CHB não interveio em qualquer das ações na cidade de Frei Miguelinho, visto que era função da CAO e da própria CEHAB/PE, que necessariamente tinham a função de fiscalizar as obras e solicitar os repasses dos valores do programa. Cita trechos de decisões do TRF1, objetivando fortalecer seus argumentos..

Sustenta a incompetência absoluta desse Tribunal para apreciar prestação de contas envolvendo recursos federais, os quais estão vinculados ao TCU, não sendo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

razoável que o ente público, submeta-se a dupla instância de contas, uma estadual outra federal, trazendo verdadeira insegurança jurídica. Cita excerto de decisões do TCU que no seu entendimento serviria de lastro à defesa.

Ressalta que no julgamento inicial, Acórdão TC nº 738/14, não foi imputado a CHB qualquer responsabilidade por ressarcimento de valores aos cofres públicos. Menciona que referido Acórdão foi anulado em razão da apresentação dos recursos TC nºs. 1405319-6 e 1405321-6.

Afirma que após esclarecimentos promovidos pela Auditoria de pontos levantados pelo MPC, fls. 38 a 47, nenhuma imputação de responsabilidade houve para a companhia Hipotecária Brasileira, todavia após novo julgamento, o Acórdão proferido imputou-lhe obrigação solidária, de ressarcimento do dano ao erário.

Aduz que, nos termos da cláusula quinta do termo de Parceria e Cooperação cumpria a instituição financeira prezar pelo efetivo cumprimento do cronograma e caberia à CEHAB a fiscalização do regular andamento das obras, sendo que as liberações de recursos solicitadas estavam de acordo com o cronograma apresentado e, em tese, fiscalizado pela CEHAB.

Chama a atenção para o fato de que, a Denúncia apresentada, originando o Acórdão em referência tratava de furto de materiais, mostrando-se imprecisa a análise do corpo técnico do Tribunal.

Relembra que a instituição financeira apenas atuava na gestão dos recursos repassados pelo Tesouro nacional aos entes convenientes de acordo com a evolução das obras.

Destaca que o cronograma físico-financeiro é uma ferramenta para documentação e gerenciamento do tempo gasto em cada etapa de um projeto, é apenas um instrumento de planejamento.

Ressalta que os próprios beneficiários e um representante da CEHAB eram responsáveis, *in loco*, pelo acompanhamento das obras, não tendo que se falar em liberação indevida de recursos, nem tão pouco na devolução desses valores já pagos, ao menos em relação ao CHB e seu gestor Álvaro Alberto.

Justifica que, logo que a situação em desacordo com o cronograma foi evidenciada, oficiou a CEHAB/PE para esclarecer as irregularidades, além de comunicar a situação ao Ministério das Cidades.

Conclui que as liberações não podem ser consideradas indevidas, nem, tampouco, a devolução de recursos por parte da instituição financeira e seu representante, já



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

que estes atuaram de acordo com o exposto nos normativos vigentes à época.

Passamos ao exame dos argumentos da defesa em cotejo com as provas dos autos, levando em consideração a superveniência de decisão judicial, antes, porém, cabe breve comentário sobre o assunto em discussão.

Conforme instrução dos autos, em 24/10/07,, o Banco Central do Brasil autorizou a Companhia Hipotecária Brasileira (CHB) a operar como Companhia Hipotecária e participar do leilão de recursos do programa de subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), realizado em 06/11/2007. O PSH é operado com recursos provenientes do orçamento geral da União e conta com aporte dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

No caso, em 18/04/08 foi celebrado em Natal (RN) convênio de cooperação e parceria entre a CHB e o Estado de Pernambuco através da Secretaria das Cidades por meio da Companhia Estadual de Habitação e Obras (CEHAB), fls. 55 a 69, para viabilizar a construção de 250 UH'S, sendo 50 UH'S no Município de Frei Miguelinho. O total de 250 UH'S representaria um custo de R\$ 1.500.000,00 para a União e contrapartida do Estado no Valor de R\$ 1.025.000,00.

Para as 50 UH'S, objeto de análise nos presentes autos, foram liberados R\$ 378.850,02, tendo sido construídas apenas 12 UH'S inacabadas, inclusive sem teto de acordo com a instrução dos autos. O valor executado representou R\$ 71.962,50. Os Técnicos desse Tribunal, às fls. 243, apontaram para a devolução de R\$ 97.142,65 de recursos estaduais e de R\$ 142.183,90 de recursos federais, totalizando o valor de R\$ 239.326,55.

O Diretor-Presidente da CHB assinou o convênio, cuja cláusula quinta, item "f" estabelecia como obrigação "atestar o cumprimento do cronograma físico-financeiro dos empreendimentos contratados, visando a liberação dos recursos deste convênio", de acordo com o cronograma de desembolso inserto na cláusula oitava.

Atendo-se a cláusula quinta, "f" do Convênio, constata-se que caberia à CHB, atestar o cronograma físico-financeiro dos empreendimentos contratados. A única razão da existência dessa atribuição seria exercer o controle de custos e metas em relação ao desembolso atuando junto ao avanço físico da obra, visando associar gestão de custos e gestão de prazos. Resumindo: seria liberar os recursos após constatação da evolução das obras, observando o cumprimento do prazo previsto para execução.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Neste contexto, considerando que a CHB liberou recursos, mediante apresentação de solicitações, sem a cautela necessária e exigida daqueles que administram verbas públicas e sem a observância da cláusula quinta do Convênio, o MPC entende que sua ação omissiva/comissiva contribuiu para a ocorrência das ilicitudes que geraram prejuízo ao erário. Assim a relação de causalidade entre o dano aos cofres públicos e os atos omissivos e comissivos produzidos pela recorrente são incontestáveis. Deve ser lembrado que, quem utiliza verba pública, deve justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis e regulamentos pertinentes. A liberação de recursos, no caso, foi feita, sem critério, sem a existência dos relatórios de fiscalização, sem comprovação da evolução das obras ou de cumprimento do prazo para conclusão, havendo total negligência na gestão dos recursos públicos, sem ateste do cronograma físico do empreendimento.

A recorrente tenta se livrar de responsabilidades, atribuindo-as a CEHAB e outros, na medida que afirma ser o cronograma físico-financeiro apenas um instrumento de planejamento.

Ora, se esse instrumento não fosse importante para controle dos custos e conhecimento da evolução física das obras construídas, não precisaria existir. Repita-se, os recursos que deveriam ser repassados após comprovação e cumprimento das etapas executadas, passou a ser repassado mediante apenas um ofício requerendo a implementação dos mesmos. O cronograma define etapas da obra, prazo para o cumprimento das etapas e distribuição dos custos. Tanto houve irregularidade que a recorrente reconhece que, imediatamente depois de ocorrer a situação em desacordo com o cronograma, Oficiou a CEHAB e ao Ministério das Cidades.

Em verdade, verificou-se que de um total de 50 unidades habitacionais que deveriam ser construídas, apenas 12 foram edificadas de forma incompletas porque nem havia teto, foram levantadas as paredes. Assim, não há como negar o prejuízo, nem deixar de responsabilizar solidariamente todos os envolvidos.

Em relação a alegação de incompetência absoluta desse Tribunal para apreciação da matéria, trata-se de um equívoco já arguido na defesa e superado pela simples leitura da CF, ao art. 70 e seguintes, inclusive art. 75, haja vista a existência de recursos pertinentes ao Estado de Pernambuco.

Quanto a imputação de restituição ao erário que o recorrente alega não ter existido no Acórdão TC 738/14, nem no Relatório que esclareceu pontos levantados pelo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

MPC, embora exista no Acórdão ora impugnado, há de ser ponderado o seguinte: O Acórdão TC nº 738/14 ao ser anulado, deixou de existir no mundo jurídico. A NTE de fls. 638 a 647, exarada para esclarecer pontos levantados pelo MPC no Parecer 273/2015, apenas reduziu o montante do excesso de R\$ 306.887,52 para R\$ 301.312,52, atribuindo responsabilidade a Companhia Hipotecária Brasileira (vide fls. 646/647). Ademais no Laudo de Auditoria fls. 243/244 já existia a responsabilização da CHB, tendo sido ratificado pela NTE, ou seja, no segundo julgamento, após reexame da matéria, foi corrigido pequena impropriedade contida no Acórdão 738/14, o qual havia efetivamente deixado de responsabilizar a CHB, embora o Laudo Técnico já indicasse tal responsabilização.. Nesse cenário, o Acórdão ora impugnado se apresenta irretorquível.

Por oportuno, cabe ressaltar que ocorrendo prejuízo ao erário, a obrigação de ressarcimento e a correspondente ação é imprescritível, conforme decidido em Repercussão Geral no STF, RE nº 669069-MG.

Deve-se ressaltar que, embora a denúncia tenha feito referência ao desaparecimento do material de construção, tais como tijolos, cimento, etc, o escopo de investigação pode e deve ser ampliado em cumprimento aos princípios da eficiência, da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e da indisponibilidade pela administração do interesse público, conforme atribuições previstas na CF, art. 70 e seguintes; não procede, portanto, a insinuação da defesa de que caberia investigação apenas em relação ao material desaparecido. Quanto a documentação juntada pela defesa se restringe a alguns Ofícios enviados a CEHAB e documentos colhidos do processo eletrônico que tramita no TRF da 5ª Região, insuficientes para ensejar alteração da deliberação recorrida.

Em relação a Ação de Improbidade interposta pelo MPF, verifica-se que albergou valores do Ministério das Cidades, portanto verba federal, bem como verba estadual, e a própria recorrente afirma que não transitou em julgado.

Em que pese correr em segredo de Justiça, foi possível verificar que o Acórdão judicial trazido à lume pela defesa, está pendente de Embargos de Declaração interpostos por Fernando Antônio Cesário Regis de Carvalho. O Processo está parado no TRF5 há mais de um ano. O STF no MS 26969/DF Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 18/11/2014 entendeu que "o simples fato de a Associação que recebeu recursos públicos estar sendo processada por improbidade administrativa não impede que ela seja condenada pelo Tribunal de Contas a ressarcir o erário



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

se constatada alguma irregularidade. Isso porque as instâncias administrativa(TCU) e judicial (improbidade) não se confundem. Assim, por serem instâncias distintas e, considerando:

1) que o MPC não vislumbra equívoco no Acórdão ora vergastado;

2) que os Embargos de Declaração, art. 1026, caput do CPC, apesar de não ter efeito suspensivo interrompem prazos para recursos, sendo possível haver recurso do MPF em relação ao Acórdão antedito que alterou a sentença para considerar providas as apelações manejadas pela CHB e pelo Sr. Álvaro Alberto Souto Filgueira Barreto, não há motivação suficiente que enseje alteração da deliberação recorrida.

Nesse caso, opinamos pelo conhecimento do presente recurso, haja vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade e no mérito pelo desprovido, devendo ser:

a) negado o pedido da recorrente para suspender os efeitos do Acórdão ora impugnado até decisão final do TRF5;

b) não acolhimento da preliminar de incompetência desse tribunal, sob alegação de se tratar apenas de verba federal, tendo em vista que o Acórdão ora vergastado apreciou verba estadual, estando sua competência claramente delineada na CF, art. 70 e 75, bem como na CE, art. 29 e 30;

c) não acolhimento das alegações de ter sido a despesa legítima, haja vista o prejuízo causado ao erário e a consequente falta de comprovação das alegações postas.

É o Parecer."

Frente ao exposto e,

CONSIDERANDO que foram atendidos os pressupostos de tempestividade, legitimidade e interesse processuais para admissibilidade da modalidade recursal interposta;

CONSIDERANDO que a recorrente não trouxe fatos ou documentos novos capazes de ensejar a modificação da deliberação recorrida;

CONSIDERANDO os termos da inicial da Denúncia, o Laudo de Auditoria, as Notas Técnicas de Esclarecimento e todas as defesas dos interessados;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

CONSIDERANDO que foi verificada a construção de apenas 14,5% da obra contratada, sendo transferido o montante de 75,02% aos prestadores de serviços e fornecedores;

CONSIDERANDO o apontamento das responsabilidades e o quadro de débitos constante no Laudo de Auditoria, aperfeiçoado na segunda Nota Técnica de Esclarecimento;

CONSIDERANDO que outros gestores, não listados nestes autos, são os responsáveis pelos primeiros 20% transferidos, o que implicou a redução de parte dos débitos imputados pelo Laudo de Auditoria e pela segunda Nota Técnica de Esclarecimento, conforme apontado no Voto do Relator;

CONSIDERANDO que restaram esclarecidos todos os pontos levantados no Parecer MPCO nº 273/2015, através da segunda Nota Técnica de Esclarecimento, sendo também debatidos no relatório do voto condutor da deliberação recorrida;

CONSIDERANDO os termos do Parecer MPCO nº 253/19, emitido nos autos recursais, como parte integrante desta deliberação;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 77, inciso I, parágrafos 3º e 4º, e 78 da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

Voto, preliminarmente, pelo **conhecimento** e pela **rejeição** da preliminar de comunicabilidade da ação civil de improbidade sobre o processo de controle e da preliminar de incompetência material deste Tribunal.

No mérito, voto pelo **não provimento** do presente Recurso Ordinário, mantendo incólumes os termos da deliberação recorrida.

É o voto.

OS CONSELHEIROS CARLOS PORTO, VALDECIR PASCOAL, DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR E CARLOS NEVES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR. PRESENTE A PROCURADORA-GERAL, DRA. GERMANA LAUREANO.

ASF/RB