



TC 011.007/2015-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Ministério da Integração Nacional (MI)

Responsáveis: José Fernando Moreira da Silva (CPF 611.778.814-20), ex-prefeito do município de Paudalho/PE

Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: arquivamento

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), em desfavor do Sr. José Fernando Moreira da Silva, ex-prefeito do município de Paudalho/PE, período de gestão de 2009-2012, em razão da não conclusão do objeto contratado, quanto aos recursos repassados ao município mencionado, por força do Contrato de Repasse 214.862-47/2006, Siafi 585108, celebrado com o Ministério da Integração Nacional (MI), representado pela Caixa, que tinha como objeto a recuperação de unidades habitacionais (peça 1, p. 42-54).

HISTÓRICO

2. O contrato em comento foi firmado no valor de R\$ 511.589,08, dos quais R\$ 437.444,66 à conta do concedente e R\$ 74.144,42 referente à contrapartida do conveniente. Os recursos federais foram repassados ao município em três parcelas: 1ª parcela de R\$ 21.672,87 em 30/4/2009; 2ª parcela de R\$ 229.968,80 em 27/7/2010; e 3ª parcela de R\$ 139.768,00 em 21/6/2011, conforme desbloqueios da Caixa (peça 1, p. 6 e 136), perfazendo o total de R\$ 391.409,67, tendo sido restituído ao Tesouro Nacional o saldo de repasse e rendimentos no valor de R\$ 191.353,10 em 6/6/2014 (peça 1, p. 140-142 e 150). O ajuste vigeu no período de 28/12/2006 a 30/12/2012, com prazo final para apresentação da prestação de contas até 28/2/2013 (peça 1, p. 184).

3. O plano de trabalho previa a recuperação/reconstrução de 46 casas populares danificadas pelas chuvas de 2004 (peça 1, p. 20-26).

4. As prestações de contas parciais referentes aos três desbloqueios foram apresentadas e aprovadas, conforme informado no Parecer-Caixa PA Gidur/CA 434/2014 (peça 1, p. 6).

5. Os fatos geradores do dano ao erário enfocado nesta tomada de contas especial constituíram as seguintes ocorrências, consoante Parecer-Caixa PA Gidur/CA 434/2014 (peça 1, p. 6) e no Parecer PA Gidur/CA 666/2013 (peça 1, p. 130):

4. O fato que enseja a instauração de TCE é a “não execução total do objeto pactuado”. O Contrato de Repasse encontra-se com ateste de obra de 95,96%, cujo percentual apresenta-se desde o último Relatório de Vistoria datado de 12/09/2013. A obra não apresenta funcionalidade em sua totalidade em virtude de ser construção de casas de ainda restar pendentes as metas de fossas, sumidouro e ainda construção de muro de arrimo. Após o Relatório de Vistoria n. 4, datado de 03/01/2011, a Prefeitura tentou a reprogramação do contrato, sem sucesso, em virtude de pendências que não foram atendidas por parte daquela municipalidade, o que restou no não encerramento do contrato, pois não há funcionalidade no percentual executado.



6. As irregularidades estão evidenciadas nos seguintes relatórios e pareceres: Relatórios de Acompanhamento de Engenharia (RAEs 2-5) e Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento (peça 1, p. 82-90; p. 92-100; p. 102-116; p. 118-122); Parecer PA Gidur/CA 666/2013 (peça 1, p. 130); Parecer-Caixa PA Gidur/CA 434/2014 (peça 1, p. 4-8).

7. Conforme relatado no Relatório do Tomador de Contas e no Parecer-Caixa PA Gidur/CA 434/2014, abaixo transcrito, foram efetuadas notificações ao gestor a fim de oportunizar o direito da ampla defesa e contraditório ou a devolução do débito apurado (peça 1, p. 6, p. 10 e 132-134). Contudo, o responsável manteve-se silente e não recolheu a quantia que lhe foi solicitada, motivando, assim, a continuidade da tomada de contas especial:

Segue abaixo, relação dos ofícios enviados à Prefeitura constando as pendências que deveriam ter sido atendidas para aprovação da reprogramação do contrato: Ofício nº 5886/2011 de 03/11/2011; Ofício nº 242/2012 de 19/01/2012; Ofício nº 3798/2012 de 31/08/2012; Ofício nº 216/2013 de 22/01/2013; Ofício nº 2082/2012 de 08/08/2013; Ofício nº 2560/2013 de 24/09/2013.

4.1 Em virtude das infrutíferas tentativas para regularização deste contrato segue abaixo tabela das notificações que foram enviadas, que ensejaram na instauração da TCE:

Nº Ofício	Data Ofício	Data da Ciência	Pessoa Notificada
519/2013	15/02/2013	21/03/2013	José Fernando Moreira da Silva
518/2013	15/02/2013	21/03/2013	José Pereira de Araújo

8. Assim, o Relatório do Tomador de Contas concluiu que o dano ao erário foi de 100% dos recursos desbloqueados, importando nos seguintes valores e datas de ocorrência: R\$ 21.672,87 em 30/4/2009; R\$ 229.968,80 em 27/7/2010; e R\$ 139.768,00 em 30/4/2009 (peça 1, p. 6, 136, e 170).

9. A Controladoria Geral da União manifestou-se pela irregularidade das contas conforme documentos: Relatório de Auditoria (peça 1, p. 192-194); Certificado de Auditoria (peça 1, p. 196). O conhecimento ministerial está apresentado à peça 1, p. 197.

10. Esgotadas as medidas administrativas com vistas à regularização de tal situação, os autos da presente tomada de contas especial foram remetidos a este Tribunal.

EXAME TÉCNICO

11. De início, compete lembrar que, nos termos da IN-TCU 71/2012 (art. 5º), para a instauração de processo de tomada de contas especial são imprescindíveis dois elementos básicos:

11.1 comprovação da ocorrência do dano (inciso I);

11.2 identificação das pessoas físicas ou jurídicas que deram causa ou concorreram para a ocorrência de dano (inciso II).

12. A referida norma, em seu art. 5º, § 1º, também prescreve que os supracitados pressupostos deverão ser obrigatoriamente demonstrados mediante:

12.1 a descrição detalhada da situação que deu origem ao dano, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à comprovação de sua ocorrência;

12.2 evidenciação da relação entre a situação que deu origem ao dano e a conduta ilegal, ilegítima ou antieconômica da pessoa física ou jurídica a quem se imputa a obrigação de ressarcir os cofres públicos, por ter causado ou concorrido para a ocorrência de dano. A ausência de um desses elementos embaraça o prosseguimento regular da TCE.

13. De plano, convém registrar que, após compulsar os autos, não se compartilha do entendimento empossado pelo tomador de contas quanto à existência efetiva de dano no presente caso.

14. Logo, pondera-se que na fase interna deste processo pelo menos um desses elementos acima restou prejudicado, circunstância que embaraça o prosseguimento regular da TCE, conforme



será demonstrado no decorrer dessa instrução.

15. Da análise da materialidade apurada nesta tomada de contas, verifica-se que, nada obstante o reconhecimento de uma execução física de 95,96%, consoante os RAEs 4-5 (peça 1, p. 102-116; p. 118-122), concluiu-se que os elementos construídos não possuem funcionalidade, tendo em vista que não foram implementados os serviços referentes aos itens correspondentes a fossas sépticas, aos sumidouros e ainda aos muros de arrimo. Por essa razão o tomador de contas imputou o débito pelo total repassado ao responsável (peça 1, p. 6, 120, 193).

16. Pela leitura sistemática dos relatórios emitidos pela Caixa acerca do acompanhamento do empreendimento sob exame, verifica-se que as obras iniciaram em 11/2/2008, seguindo até outubro de 2010 (RAE 4), momento em que a execução foi paralisada (peça 1, p. 92-100; p. 102-116; p. 118-122).

17. Naquela oportunidade, registrou-se uma execução de 95,96% do total dos serviços pactuados, sendo o saldo não medido no montante de R\$ 20.551,46 (peça 1, p. 116).

18. Para elucidar o caso, vale informar que, no anexo ao RAE 4, foram apresentadas glosas, que permaneceram no RAE 5, o último realizado, referentes a erros a maior, em relação ao projeto, nas dimensões da fossa séptica e sumidouro das 46 casas (R\$ 7.423,52), e a não construção de muros de arrimo, de forma a proteger taludes de fossa séptica e sumidouro de oito casas (R\$ 13.127,94), perfazendo o total de R\$ 20.551,46 (peça 1, p. 112-116 e p. 120). Cabe ressaltar que esses muros de arrimo não estavam previstos inicialmente em projeto, conforme se pode deduzir de uma das pendências da obra colocadas no RAE 2, pois ela objetivava que a prefeitura de Paudalho encaminhasse manifestação “sobre a necessidade ou não da execução de muros de arrimo em vários trechos do empreendimento” (peça 1, p. 84).

19. Dessa forma, constata-se que a obra foi totalmente executada, considerando as planilhas referentes aos RAEs (peça 1, p. 118), tendo sido glosados parcialmente os itens referentes a fossas sépticas e sumidouros, no valor de R\$ 20.551,46, sendo um dos motivos, a não construção de muros de arrimo para proteção de taludes de oito casas. Tal motivo foi a razão para a Caixa deixar de atestar a funcionalidade total da obra, conforme Parecer PA Gidur/CA 666/2013 (peça 1, p. 130).

20. Logo, são questionáveis os fundamentos para imputação do débito, considerando que foi constatada em vistoria uma execução física de 95,96% do objeto, especialmente se levado em conta o valor efetivamente repassado ao ente federado - que não chegou a ser a totalidade, além de a prefeitura de Paudalho ter restituído ao Tesouro, em 6/6/2014, o saldo de R\$ 191.353,10 (peça 1, p. 140-142 e 150).

21. Além disso, como vimos, na realidade, foi executado 100% da obra, mas houve imputação de débito correspondente ao valor total dos recursos transferidos, em virtude da não construção de muros de arrimo, não previstos inicialmente em projeto, que, segundo a Caixa, comprometeu a funcionalidade da obra. Discordamos desse comprometimento, uma vez que tal serviço se destina à proteção de taludes próximos a fossas e sumidouros, além de ele ser relativo a apenas oito casas de 46 construídas, segundo os próprios Relatórios de Acompanhamento da Caixa (peça 1, p. 112-116).

22. Essas circunstâncias acima expostas demonstram a utilidade dos recursos empregados, de forma que não há como promover a responsabilização pela totalidade do valor repassado para a meta, o que caracterizaria o enriquecimento sem causa da administração.

23. De mais a mais, deve ser levado em consideração que o percentual cumprido à época poderia vir a ser aproveitado com a simples conclusão da parte faltante do objeto, a construção de muros de arrimo para proteção dos taludes de fossas e sumidouros executados em oito casas, com o que os benefícios almejados poderão ser totalmente auferidos.

24. ~~Enfim, não foi constatado nos autos elementos objetivos que possam referendar eventual~~



conclusão de que a parte inexecutada do contrato tivesse prejudicado ou tornado inútil todo o objeto previsto no pacto.

25. Nesse viés, cabe observar que, em casos análogos de execução apenas parcial do objeto, a jurisprudência do TCU é uníssona no sentido de que a devolução integral dos valores federais transferidos só é cabível na hipótese de completa frustração do objetivo colimado pela União com a celebração do ajuste ou em face da imprestabilidade do que foi executado (acórdãos 149/2008, 1577/2011, 3388/2011, 5821/2011, todos da 2ª Câmara).

26. Com base nesse entendimento do Tribunal, percebe-se que a devolução integral dos valores federais somente seria apropriada na hipótese de desvio de finalidade na aplicação dos recursos, que caracterizaria a frustração absoluta do objetivo colimado pela União com a celebração do pacto, uma vez que, no caso de inexecução parcial, em que resta configurada a utilização dos valores, ainda que de forma limitada, nos fins previstos, fica claro que o interesse federal, mesmo que não atendido por completo, é parcialmente contemplado.

27. Adverte-se, ademais, que, de acordo com os RAEs 1-5 elaborados pela Caixa, os serviços referentes às glosas, não foram atestados, e, conseqüentemente, os recursos para seu pagamento não foram transferidos à prefeitura, situação que afasta a existência de débito (peça 1, p. 88, 100 e 116).

28. Enfim, reputam-se inexistentes, nos autos, subsídios capazes para corroborar o suposto débito levantado pela Caixa nesta TCE.

CONCLUSÃO

29. Diante desse quadro, não há como ratificar o entendimento do tomador de contas, e, por conseguinte, que houve prejuízo ao erário a ser ressarcido pelo dirigente municipal apontado.

30. Assim, entende-se que esta tomada de contas especial foi instaurada sem os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, uma vez não configurada a ocorrência de dano ao erário (art. 5º, inc. I, da IN-TCU 71/2012). Em casos assim, o Regimento Interno do TCU (Resolução-TCU 246/2011), em seu artigo 212, determina que seja arquivado o processo sem julgamento de mérito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

31.1 o arquivamento destes autos pela ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 212 do RI-TCU c/c art. 7º, II, da IN-TCU 71/2012;

31.2 dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério da Integração Nacional (MI), à Caixa Econômica Federal e ao Sr. José Fernando Moreira da Silva, ex-prefeito do município de Paudalho/PE.

Secex-PE, em 27 de abril de 2016.

Mauricio Pereira Cavalcante
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 3506-8