

TC 020.144/2015-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Ministério da Integração Nacional (MI)

Responsável: Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior, Cumaru/PE nas gestões 2009-2012 e 2013-2016

Procurador: José do Patrocínio Gomes de Oliveira, CPF 040.851.404-34 (peça 9)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional (MI), em desfavor de Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior, CPF 394.032.114-15, prefeito municipal de Cumaru/PE nas gestões 2009-2012 e 2013-2016, pela “incompletude das informações e documentos referentes à execução e prestação de contas no Siconv e de irregularidades cometidas na execução das obras conveniadas” do Convênio 725698/2009 (Siconv 725698), celebrado entre o MI e o referido município em 31/12/2009, tendo como objeto a “Construção de muro de contenção na Av. Osório Ferreira dos Santos, construção de drenagem de águas pluviais e construção de pavimentação com meio fio e linha d'água, no Município de Cumaru/PE” (peça 3, p. 13-29).

2. O valor pactuado para a execução do convênio em questão foi inicialmente R\$ 510.791,41, sendo R\$ 485.000,00 do concedente e R\$ 25.791,41 de contrapartida do conveniente (peça 3, p. 19). A vigência original do repasse compreendia 365 dias, contados a partir da data da publicação do extrato de convênio no Diário Oficial da União (DOU), ocorrida em 13/1/2010, ou seja até 12/1/2011 (peça 3, p. 29).

3. A vigência foi estendida, por meio de prorrogação de ofício (peça 3, p. 233) e mediante dois termos aditivos (peça 4, p. 86-88; peça 6, p. 5-7) até 8/10/2012. O valor da contrapartida foi alterado pelo 3º termo aditivo (peça 6, p. 17-21) para R\$ 15.372,49, levando o valor total da avença a R\$ 500.372,49, tendo sido mantido a participação federal em R\$ 485.000,00.

HISTÓRICO

4. Os recursos federais foram transferidos em 15/6/2011, por meio da Ordem Bancária 2011OB800187 (peça 4, p. 46).

5. Após expirado o prazo para prestação de contas, em 7/11/2012 (trinta dias após o fim da vigência do convênio, conforme estipulado na Cláusula Nona do ajuste), foi encaminhado pelo MI o Ofício 188/2013, de 14/3/2013, ao então prefeito, comunicando que “informações e documentos registrados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv)” não estavam “em conformidade com a Portaria Interministerial 127/2008”, solicitando providências para inserção de elementos faltantes (peça 6, p. 39-41).

6. No referido ofício foi dado prazo de quinze dias para regularização, sob pena, em caso de não atendimento, da inclusão do município no cadastro de inadimplentes do Siafi, do encaminhamento do processo para a instauração de TCE, bem como da inscrição do nome do responsável no Cadin, conforme previsto na Lei 10.522/2002.

7. Posteriormente, foi enviado o Ofício 685/2013, de 9/7/2013 (peça 6, p. 51-59), comunicando que o município foi registrado como inadimplente no Cadastro de Transferências Voluntárias do Siconv pela não inserção da documentação solicitada pelo referido Ofício 188/2013, e fixando o prazo de dez dias para atendimento da solicitação, ou recolhimento da importância recebida, atualizada e acrescida de juros legais, para evitar a instauração de TCE e a inscrição do responsável no Cadin.

8. Não tendo sido atendidas as cobranças, foi então elaborado o Parecer Financeiro CGCONV 167/2014, de 28/7/2014 (peça 6, p. 61-64), apontando, além da ausência da documentação retromencionada, o cometimento de "irregularidades na execução das obras conveniadas", tendo como fundamento denúncia da Câmara Municipal de Cumaru/PE, no sentido de que a empresa Trena Construções Ltda., contratada para execução das obras, "estava recebendo pelos serviços que eram executados pelo pessoal e maquinário da Prefeitura". Na denúncia, foi requerido ao MI que a "Prefeitura Municipal fosse diligenciada para apresentação de documentação a fim de confirmar ou não a improbidade" (peça 4, p. 102-135).

9. No mesmo parecer, foi noticiado que a demanda da Câmara Municipal fora encaminhada à Secretaria Nacional de Defesa Civil - Sedec (peça 4, p. 96) para que apresentasse as informações requisitadas, "entretanto, não constam dos autos as providências adotadas pela Área Técnica". Também foi afirmado que "as fotos encaminhadas pela Câmara Municipal (CD fl. 389) comprovam que havia máquinas da Prefeitura Municipal executando atividades ao longo das obras". O referido CD teria sido encaminhado como Anexo III da denúncia (peça 4, p. 135), mas tal mídia, ou mesmo seu conteúdo transcrito em peça de processo convencional, não consta destes autos.

10. No Parecer Financeiro CGCONV 188/2014, de 6/8/2014 (peça 6, p. 77-78), foi informado que, após emissão do Parecer Financeiro CGCONV 167/2014, "foi anexada ao processo a comunicação do Consultor do Município, Sr. Roberto Carvalho, informando que a prestação de contas da avença encontrava-se finalizada no Siconv", e também que a CGCONV, após análise, respondeu que "os registros e documentos continuavam incompletos (Mensagem eletrônica de 22/7/2014, fl. 436)" - peça 6, p. 69. Também foi registrado que houve recolhimento de saldo pelo conveniente, em 16/6/2014, no valor de R\$ 2.230,45 (peça 6, p. 71).

11. No Despacho 6/CCONT/DGE/SE/MI, de 1/4/2015, da Coordenação de Contabilidade (peça 6, p. 73-75), consta que a descrição do motivo para instauração da TCE, descrito no item 13.1 do Parecer CGCONV 167/2014, "incompletude das informações e documentos referentes à execução e prestação de contas no SICONV" não converge, quanto à nomenclatura, determinada no Artigo 82 da Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011". Também que não fora identificado "o motivo específico para a instauração da TCE, uma vez que foram utilizadas expressões vagas como: 'irregularidades cometidas na execução das obras conveniadas', não especificando quais e nem o valor do dano".

12. Por fim, foi criticada a ausência, nos autos, do "Parecer Técnico emitido pela Secretaria de Proteção e Defesa Civil-SEDEC, quanto à execução física do objeto pactuado", e sugerida a restituição do processo à CGCONV, "para ajustes necessários e posterior devolução do processo a esta Setorial Contábil para o prosseguimento da Tomada de Contas Especial".

13. Por meio do Despacho 310/2015, de 16/4/2015 (peça 6, p. 82-83), a CGCONV sustentou que a motivação da TCE, qual seja: "não inserção das informações e documentos referentes à execução e prestação de contas no SICONV e os fortes indícios de irregularidade na execução da avença"; estaria de acordo com o art. 8º da Lei 8.443/1992, e que não havia impedimento para continuidade da TCE.

14. Após o esgotamento dos prazos estabelecidos nas notificações enviadas ao conveniente e ao responsável, foi elaborado o Relatório de TCE 22/2015, de 16/6/2015 (peça 6, p. 92-106), tendo como base os Pareceres Financeiros 167 e 188/2014, e trazendo como motivo: "incompletude das informações e documentos referentes à execução e prestação de contas no SICONV e de irregularidades cometidas na execução das obras conveniadas".

15. Foi responsabilizado o Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior, CPF 394.032.114-15, prefeito municipal de Cumaru/PE nas gestões 2009-2012 e 2013-2016, tido como “pessoa responsável pela execução dos recursos utilizados no objeto pactuado e incumbido do dever de adotar todas as medidas necessárias à correta aplicação financeira e utilização do bem produzido, para que os objetivos fossem efetivamente alcançados, inclusive quanto à obrigação de inclusão da Prestação de Contas no SICONV”.

16. O débito imputado corresponde ao total dos recursos repassados, R\$ 485.000,00 em valores originais, a título de “glosa técnica”, deduzido do saldo devolvido em 16/6/2014, no valor de R\$ 2.230,45.

17. Foram expedidas as citações/notificações para conhecimento da instauração do processo, para a apresentação de informações, justificativas ou defesas e para a cobrança do débito (peça 4, p. 54-56 e 94; peça 6, p. 39-41 e 51-59), relacionadas no item 12 do Relatório de TCE (peça 6, p. 100).

18. As conclusões do Relatório de TCE foram ratificadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), por meio do Relatório e Certificado de Auditoria 1415/2015 e do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 6, p. 122-128). Na sequência, as conclusões do órgão de controle foram submetidas ao Ministro de Estado da Integração Nacional para conhecimento, que então emitiu o pronunciamento ministerial constante da peça 6, p. 135.

19. Registre-se que o Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior nomeou procurador, em 22/2/2016 (peça 9), e solicitou cópia integral do processo em 23/2/2016 (peça 8). Também apresentou, por meio do Ofício GB 192/2016, de 8/10/2016 (peça 10), esclarecimentos em relação à “denúncia prestada pela Câmara Municipal de Cumaru/PE” e à “falta de informações/documentos referentes à execução e prestação de contas final”.

20. Reproduzimos e/ou sintetizamos a seguir os esclarecimentos apresentados:

20.1 Em relação à denúncia da Câmara de Vereadores de Cumaru/PE (peça 10, p. 1-2):

20.1.1 No início do processo, a proposta colocada no Siconv previa uma contrapartida financeira municipal estimada no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), mas, nos estudos técnicos para a confecção do projeto de engenharia, verificou-se a “necessidade da execução de um grande volume de escavação para retirada dos taludes de terra existentes, nas fundações dos novos muros de alvenaria de pedra, como também a necessidade de substituição da sub-base de todo trecho da via, além de toda remoção deste material escavado”.

20.1.2 Tais serviços de escavação resultariam em “acréscimo aproximado de 30% do valor final da obra, o que a inviabilizaria financeiramente”. Buscou-se suprir a necessidade da execução desses serviços “utilizando de maquinário próprio da Prefeitura”, tendo sido as máquinas utilizadas “exclusivamente para serviços de escavação de terra, que não foram contemplados em nenhum momento, desde a formalização do Convênio, no projeto de engenharia, na licitação, nos boletins de medição e prestação de contas”.

20.1.3 Foram referenciados documentos do processo que comprovariam a não incidência dos serviços executados com equipamentos da Prefeitura Municipal, no âmbito do convênio, os quais não contemplam “serviços de escavação”, a exemplo de: memorial descritivo, orçamentos, metas do plano de trabalho, termo de aprovação do projeto, etc; cujas cópias foram anexadas (peça 10, p. 4-12).

20.2 Em relação à falta de informações/documentos referentes à execução e prestação de contas final (peça 10, p. 2-3):

20.2.1 O Parecer Financeiro 188/2014 “traz informações conflitantes ... o Convênio 725698/2009 teve como prazo final para prestação de contas final a data de 02/08/2014, conforme informação obtida no Portal dos Convênios - SICONV na ‘aba dados’ (cópia anexa), ou seja, data para apresentação da documentação de prestação de contas e não de sua aprovação”.

20.2.2 O referido parecer “foi elaborado em 06/08/2014, antes do final da vigência. O primeiro envio da prestação de contas ocorreu no dia 21/10/2013, o Ministério da Integração só analisou em 16/07/2014”.

20.2.3 Foi reenviada a prestação de contas em 22/7/2014 para o ministério, “que de imediato nos, solicitou complementação, plenamente atendida em 17/08/2014, ainda dentro da vigência. Estranhamente, não recebemos nenhum pronunciamento do Ministério da Integração sobre a análise final da prestação de contas, ao contrário, fomos surpreendidos com a abertura da TCE devido à denúncia acostada”.

20.2.4 “Toda esta movimentação está comprovada na ‘aba’ histórico de prestação de contas, que segue em cópia anexa. Além disso, todas as demais ‘abas’ do Siconv foram alimentadas com informações e anexos em tempo hábil“. Foram então relacionados os componentes da prestação de contas no Siconv e anexadas cópias (peça 10, p. 13-40).

EXAME TÉCNICO

21. O presente processo reúne evidências acerca da responsabilização do Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior, CPF 394.032.114-15, prefeito municipal de Cumaru/PE nas gestões 2009-2012 e 2013-2016,” pela execução irregular do Convênio 725698/2009 (Siconv 725698), celebrado entre o MI e o referido município em 31/12/2009, tendo como objeto a “Construção de muro de contenção na Av. Osório Ferreira dos Santos, construção de drenagem de águas pluviais e construção de pavimentação com meio fio e linha d’água, no Município de Cumaru/PE” (peça 3, p. 13-29).

22. A instauração da presente TCE foi fundamentada nos pareceres financeiros CGCONV 167/2014, de 28/7/2014 (peça 6, p. 61-64), e 188/2014, de 6/8/2014 (peça 6, p. 77-78), que concluíram pela “incompletude das informações e documentos referentes à execução e prestação de contas no Siconv e irregularidades cometidas na execução das obras conveniadas”.

23. O referido responsável, após ingressado o presente processo no Tribunal, obteve cópia dos autos e apresentou esclarecimentos (peça 10), descritos no parágrafo 20 acima, afirmando, em resumo, que:

a) o concedente cobrou a existência das informações e documentos faltantes no Siconv antes de haver expirado o prazo para prestação de contas registrado naquele sistema (2/8/2014); e que esses elementos foram devidamente inseridos (apresentando em anexo cópias dos mesmos);

b) os serviços de escavação e remoção de terra, realizados no empreendimento com o emprego de maquinário da prefeitura de Cumaru/PE, e que foram objeto de denúncia da Câmara Municipal, não faziam parte dos serviços contratados à construtora que executou as obras conveniadas (trazendo referências e cópias de documentos pertinentes ao objeto do convênio que não incluía serviços de escavação e remoção de material).

24. Em relação à data limite para apresentação da prestação de contas alegada pelo responsável (2/8/2014), entendemos que não tem fundamento, ainda que estivesse registrada no Siconv, fato que confirmamos por consulta ora realizada no referido sistema (peça 11). Isso porque, o prazo limite para a apresentação da prestação de contas estava claramente definido na Cláusula Nona do ajuste, “na forma estabelecida pelo art. 58 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008” (peça 3, p. 23), como sendo 30 dias após o fim da vigência do convênio. Como a vigência do convênio foi estendida até 8/10/2012, o prazo para prestação de contas expirava, de fato, em 7/11/2012. Além disso, esse limite foi comunicado pelo Ofício 188/2013, de 14/3/2013 (peça 6, p. 39-41).

25. Assim, independentemente de que venha a ser constatada a completude e regularidade dos elementos acostados a título de prestação de contas, já restou configurada a sua apresentação intempestiva, caracterizando, desde já, descumprimento do que fora avençado, assim como infração à supracitada norma regulamentar.

26. Em relação aos serviços de escavação e remoção de material, de fato não constam tais serviços explicitamente nos orçamentos e plano de trabalho e o responsável afirmou que não teria havido pagamentos indevidos à construtora por serviços que teriam sido executados pela própria administração municipal, justamente para viabilizar financeiramente o empreendimento. Assim, faz-se necessário examinar a execução do objeto, levando-se em conta esses argumentos e demais elementos anexados, para que se possa concluir sobre a procedência ou não dessa hipótese.

27. Vale salientar, a respeito, como relatado no item “Histórico” desta instrução, que não consta nestes autos parecer técnico sobre a execução física do empreendimento, que deveria ter sido elaborado pela Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec), e que foi inclusive requerido na denúncia apresentada pela Câmara Municipal (peça 4, p. 96), para que pudesse ser verificada sua procedência.

28. Essa lacuna foi também apontada pela Coordenação de Contabilidade, no Despacho 6/CCONT/DGE/SE/MI, de 1/4/2015 (peça 6, p. 73-75), que sugeriu a restituição do processo à CGCONV para que fosse elaborado e inserido tal parecer técnico, bem como fosse ajustada a descrição do motivo para instauração da TCE, considerada vaga - “irregularidades cometidas na execução das obras conveniadas” - sem ter sido especificadas quais irregularidades seriam, nem o valor do dano decorrente.

29. Mesmo assim, por meio do Despacho 310/2015, de 16/4/2015 (peça 6, p. 82-83), a CGCONV sustentou que a motivação da TCE estava de acordo com o art. 8º da Lei 8.443/1992, e que não havia impedimento para continuidade da TCE. Também deve-se se enfatizar que não foi analisada a prestação de contas incorporada no Siconv.

30. Além disso, vale registrar que o CD, anexado à denúncia supracitada, que conteria as imagens a evidenciar o emprego de maquinário da prefeitura, não foi incorporado neste processo de TCE.

31. Tais lacunas, a nosso ver, caracterizam cumprimento apenas parcial do disposto no art. 10 da IN-TCU 71/2012, que prevê que o relatório do tomador de contas deve conter “parecer conclusivo do tomador de contas especial quanto à comprovação da ocorrência do dano, à sua quantificação e à correta imputação da obrigação de ressarcir a cada um dos responsáveis” (inciso I, alínea “h”), bem como que tal relatório deve ser acompanhado “dos documentos utilizados para demonstração da ocorrência de dano” (§ 1º, alínea “a”).

32. Diante disso, para definição precisa das irregularidades eventualmente cometidas e dos possíveis danos associados, entendemos necessária a elaboração e incorporação aos autos de parecer técnico sobre a execução física do objeto do convênio em estudo, contemplando a análise de todos elementos trazidos na denúncia da Câmara Municipal de Cumaru/PE em conjunto com os esclarecimentos do responsável.

33. De forma análoga, devem ser ainda analisados pelo concedente os elementos incorporados intempestivamente no Siconv para prestação de contas, de forma a concluir pela sua regularidade, ou não.

34. Para suprir essas lacunas, e permitir o adequado prosseguimento do feito nesta Corte, com fundamento no art. 13, §§ 1º e 2º, da IN-TCU 71/2012, deve então ser devolvido o processo para o Controle Interno, fixando-lhe o prazo de sessenta dias para para adoção de providências para saneamento do processo junto ao concedente e devolução ao Tribunal.

CONCLUSÃO

35. Após o ingresso desta TCE no Tribunal, o responsável apresentou esclarecimentos sobre a apresentação intempestiva da prestação de contas do convênio no Siconv, e sobre serviços de escavação e remoção de material, realizados no empreendimento com o emprego de maquinário da prefeitura de Cumaru/PE, que foram objeto de denúncia da Câmara Municipal de Cumaru/PE.

36. Constatou-se que não foi elaborado pelo concedente parecer técnico sobre a execução física do objeto, mesmo tendo havido a apresentação da denúncia supracitada, apontando eventuais pagamentos indevidos à construtora contratada. Também não foi realizada análise da prestação de contas inserida a destempo no Siconv.

37 Assim, a descrição do motivo para instauração da TCE se mostrou vaga - “incompletude das informações e documentos referentes à execução e prestação de contas no SICONV e irregularidades cometidas na execução das obras conveniadas” - sem ter sido especificadas quais irregularidades seriam, nem o valor do dano decorrente.

38. Para permitir o adequado prosseguimento do feito, com fundamento no art. 13, §§ 1º e 2º, da IN-TCU 71/2012, deve então ser devolvido o processo para o Controle Interno, fixando-lhe o prazo de sessenta dias para adoção de providências para saneamento do processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, com fundamento no art. 13, §§ 1º e 2º, da IN-TCU 71/2012, que seja o processo devolvido ao órgão de controle interno, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, determinando-lhe, no prazo de sessenta dias, adotar providências para saneamento do processo, incorporando os elementos relacionados a seguir, para que sejam atendidos os requisitos elencados no inciso I, alínea “h”, e § 1º, alínea “a”, do art. 10 da IN-TCU 71/2012:

a) o parecer técnico do concedente sobre a execução física do objeto do Convênio 725698/2009 (Siconv 725698), levando em conta a denúncia apresentada pela Câmara Municipal de Cumaru/PE (peça 4, p. 102-135) e os esclarecimentos trazidos pelo responsável (peça 10);

b) o CD, anexado à denúncia supracitada, que conteria as imagens a evidenciar o emprego de maquinário da prefeitura nas obras conveniadas;

c) a análise da prestação de contas inserida no Siconv pelo convenente.

Secex-PE/2ª Diretoria, 8 de maio de 2017.

(Assinado eletronicamente)

Luiz Geraldo Santos Wolmer

AUFC – Mat. 3503-3