

**TC 035.413/2017-4**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial.

**Unidade jurisdicionada:** Município de São Vicente Ferrer/PE.

**Responsável:** Pedro Augusto Pereira Guedes (CPF 371.521.304-34) e Flávio Travassos Regis de Albuquerque (CPF 650.445.174-53).

**Advogado ou Procurador:** não há.

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Proposta:** arquivamento.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial em desfavor dos Srs. Pedro Augusto Pereira Guedes - CPF 371.521.304-34 (prefeito: gestão 2009-2012) e Flávio Travassos Regis de Albuquerque - CPF 650.445.174-53 (prefeito: gestão 2013-2016), em razão da não execução do objeto do Contrato de Repasse 299.647-18/2009 (peça 2, p. 27-38), celebrado entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, e o Município de São Vicente Ferrer/PE, com a interveniência da instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), tendo por objeto a execução de calçamento de vias urbana no município.

## HISTÓRICO

2. O Contrato de Repasse 299.647-18/2009 foi firmado no valor total de R\$ 260.959,19 (peça 2, p. 30), com a seguinte composição: R\$ 5.219,19 de contrapartida da contratada e R\$ 255.740,00 da contratante, dos quais foram transferidos R\$ 180.373,42 por meio das ordens bancárias 2011OB807158 (R\$ 6.598,09), de 10/11/2011 e 2012OB808743 (R\$ 173.775,33), de 20/11/2012 (peça 12, p. 80).

3. Do valor transferido, foi desbloqueada efetivamente a quantia de R\$ 180.123,82 no dia 20/12/2012, sendo R\$ 176.433,48 da União e R\$ 3.690,34 de contrapartida municipal (peça 2, p. 67).

4. O contrato de repasse vigeu no período de 21/12/2009 a 14/2/2013 e previa a apresentação da prestação de contas até 30 dias após o término da vigência, conforme cláusulas décima segunda do termo do ajuste (peça 2, p. 35), considerando as alterações previstas nos termos aditivos datados de 18/7/2011 e 1º/11/2011 (peça 2, p. 39-40 e 42-43).

5. O Contrato de Repasse 299.647-18/2009 foi fiscalizado pela Caixa por meio de dois relatórios de acompanhamento de engenharia.

6. No Relatório de Acompanhamento de Engenharia - RAE - Setor Público, de 27/6/2011 (peça 1, p. 45-47), a engenharia da Caixa identificou a execução de 2,58% da obra.

7. No Relatório de Acompanhamento de Engenharia - RAE - Setor Público, de 26/3/2012 (peça 1, p. 54-55), a engenharia da Caixa aferiu que a obra estava paralisada com execução de 70,46%.

8. Consta dos autos informações de que a prestação de contas dos recursos geridos foi analisada no Relatório de Prestação de Contas Parcial e Autorização de Saque (peça 2, p. 64-65). Segundo tal relatório, a Caixa considerou que dos R\$ 189.604,07 autorizados para saque, foi aceito o valor de R\$ 180.123,82 e glosados R\$ 9.480,25 decorrentes de pendências consignadas no Relatório de Acompanhamento de Engenharia - RAE - Setor Público, de 26/3/2012 (peça 1, p. 54-55) e no Ofício 4759 de 7/12/2012 (peça 2, p. 60-61), informando que tais pendências seriam resolvidas “na próxima vistoria” (peça 2, p. 65).

9. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial foi materializado pela não execução do objeto, conforme consignado no Dossiê PA GIDURCA 0053/2015, de 27/1/2015 (peça 2, p. 2-5), uma vez que o Relatório de Acompanhamento de Engenharia - RAE - Setor Público, de 26/3/2012 (peça 1, p. 54-55) identificou que a obra estava paralisada com execução de 70,46%.

10. No Relatório de Tomada de Contas Especial conclui-se que o prejuízo importaria o valor original de R\$ 176.433,48, imputando-se a responsabilidade ao Sr. Pedro Augusto Pereira Guedes, prefeito na gestão 2009-2012 e ao Sr. Flávio Travassos Regis Albuquerque, prefeito na gestão 2013-2016 (peça 2, p. 85-88).

11. O tomador de contas responsabilizou o Sr. Pedro Augusto Pereira Guedes, prefeito do Município de São Vicente Ferrer/PE na gestão 2009-2012, tendo em vista que foi o signatário do contrato de repasse e gestor do município à época da liberação dos recursos, dispondo de tempo e recursos suficientes para a execução e conclusão das obras (peça 2, p. 87).

12. O tomador de contas responsabilizou também o Sr. Flávio Travassos Regis Albuquerque, prefeito na gestão 2013-2016, tendo em vista que enquanto sucessor do Sr. Pedro Augusto Pereira Guedes, a ele cabia retomar a execução do objeto dotando-o de funcionalidade, visto que ainda dispunha de tempo e recursos suficientes para a conclusão, do percentual restante das obras. Além disso, poderia ter solicitado a prorrogação da vigência contratual para o recebimento e utilização dos recursos bloqueados em conta (peça 2, p. 88).

13. A Caixa notificou os responsáveis para regularizarem a ocorrência referente a não execução do objeto na forma pactuada, por meio das comunicações abaixo (peça 2, p. 4):

Documento	Data	Ciência	Responsáveis	Localização
Of. 3187/2013	19/12/2013	22/1/2014	Flávio Travassos Regis Albuquerque (gestão 2013-2016)	Peça 2, p. 9/10
Of. 2057/2014	3/9/2014	DOU 5/12/14	Pedro Augusto Pereira Guedes (gestão 2009-2012)	Peça 2, p. 6/8

14. Diante do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, instaurou-se a Tomada de Contas Especial.

15. A Controladoria-Geral da União, por meio do Relatório de Auditoria 1051/2017 (peça 2, p. 103-106), chegou às mesmas conclusões do Relatório de Tomada de Contas Especial (item 7 retro). Por conseguinte, atestou a irregularidade das contas, conforme expresso no respectivo Certificado de Auditoria (peça 2, p. 107) e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 2, p. 109).

16. Em Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 115), o Ministro de Estado das Cidades, na forma do art. 52 da Lei 8.443/92, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das contas dos aludidos responsáveis.

#### **ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012.**

17. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis 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 os recursos foram transferidos em dezembro de 2012, as despesas foram realizadas no mesmo exercício (peça 2, p. 2) e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente, conforme comprova o Ofício 2057/2014/GIGOVCA/SR COPE, de 03 de setembro de 2014, ratificado pelo Edital publicado no DOU de 5 de dezembro de 2014 (peça 2, p. 6-8) e pelo Ofício 3187/2013/SR COPE – GIDUR/CA, datado de 19 de dezembro de 2013 (peça 2, p. 9-10).

18. Verifica-se 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).

19. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

**EXAME TÉCNICO**

20. Informa-se que existem os seguintes processos de tomada de contas especial com débitos imputáveis aos responsáveis em tramitação (abertos) no Tribunal.

Responsável	Processo	Assunto	Débito
Pedro Augusto Pereira Guedes	035.823/2015-1	Contrato de Repasse CR-306.537-53/2009. Ministério do Turismo. Objeto: execução de Ampliação e Reforma com urbanização de praça pública no Município.	Não acessado
	031.828/2015-9	TCE em função de dano apurado no âmbito do Contrato de Repasse 291.445-09/2009, que tem por objeto o calçamento de vias públicas de acesso turístico no município.	Não há
Flávio Travassos Régis de Albuquerque	031.828/2015-9	TCE em função de dano apurado no âmbito do Contrato de Repasse 291.445-09/2009, que tem por objeto o calçamento de vias públicas de acesso turístico no município.	155.688,00 (valor original)
	035.823/2015-1	Contrato de Repasse CR-306.537-53/2009. Ministério do Turismo. Objeto: execução de Ampliação e Reforma com urbanização de praça pública no Município.	Não acessado
	008.434/2016-6	TCE instaurada em função de dano apurado no âmbito do Convênio n. 1424/2004, firmado entre o Fundação Nacional de Saúde/Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de São Vicente Ferrer/PE, que tem por objeto a execução de sistema de esgotamento	R\$ 691.672,82 (valor original)

		sanitário.	
--	--	------------	--

21. Segundo o plano de trabalho (peça 2, p. 15-18), as obras do Contrato de Repasse 299.647-18/2009 consistiram de pavimentação em paralelepípedos graníticos com linha d'água e meio-fio. No Laudo de Análise Técnica de Engenharia – OGU (peça 2, p. 20-24) acrescenta-se que seriam executados 5.300,00 m<sup>2</sup> de paralelepípedos com drenagem no acesso ao Distrito Chã dos Esquecidos no Município de São Vicente Ferrer.

22. O Relatório de Acompanhamento de Engenharia - RAE - Setor Público, de 26/3/2012 (peça 2, p. 54-55) identificou que a obra estava paralisada com execução de 70,46% com a seguinte execução físico-financeira:

Serviços	Previsto (R\$)	Executado (R\$)	Percentual (%)
Serviços preliminares	4.523,31	3.417,06	75,54
Pavimentação	250.772,88	176.706,76	70,46
Sinalização	84,10	0	0
TOTAL	255.380,29	180.123,82	70,53

23. De acordo com Dossiê PA GIDURCA 0053/2015, de 27 de janeiro de 2015 (peça 2, p. 2-5), para a execução dos serviços acima houve o desembolso de R\$ 180.123,82, em 17/12/2012, sendo R\$ 176.433,48 da União e R\$ 3.690,34 de contrapartida (peça 2, p. 2). A Caixa assinalou que apesar da execução parcial ter sido de 70,53%, o objeto não apresenta funcionalidade (peça 2, p. 86).

24. Não concordamos com a conclusão da Caixa em relação à obra não ter apresentado funcionalidade.

25. Nota-se do quadro acima que em torno de 75% dos serviços preliminares e 70% de pavimentação foram realizados, correspondente a 3.710,00 m<sup>2</sup> de paralelepípedos colocados (70% de 5.300,00 m<sup>2</sup> - v. item 21 retro) faltando meros detalhes de sinalização (vertical e/ou horizontal) no valor de R\$ 84,10. Pode-se afirmar, assim, contrariamente ao concluído pela Caixa, que os serviços executados se prestavam ao uso da comunidade. Se houve, posteriormente, perda ou deterioração de serviços, não decorreu de defeitos de construção, mas sim da ação do tempo, consequência da demora da Caixa em liberar os recursos para a continuidade das obras.

26. Portanto, conclui-se que o objeto executado, ainda que parcialmente, tinha funcionalidade. Nesse sentido (do aproveitamento parcial), comungamos do mesmo entendimento do MPTCU expresso no Acórdão 6107/2017 – Segunda Câmara (Relator: Ministro Aroldo Cedraz), nos seguintes termos:

Nota-se que estamos falando em pavimentação asfáltica que requereu preliminarmente a realização de trabalhos de terraplanagem e drenagem de águas pluviais (peça 1, p. 93). Decerto os trabalhos que antecedem a aplicação do asfalto melhoram a trafegabilidade das vias, sendo evidente o benefício que a coletividade passa a usufruir. Acontece que se a via pública não recebe a cobertura asfáltica a durabilidade da obra tende a ser bem menor, diminuindo a vida útil da pavimentação.

Por isso mesmo, reconhecemos que as obras foram incorporadas ao patrimônio coletivo na medida em que facilitou o acesso a algumas localidades da cidade, o que sugere que a cobrança dos recursos gastos deveria ser dirigida exclusivamente ao município, em face do favorecimento da população. Mesmo assim cabe falar em prejuízo decorrente da redução da vida útil do objeto acordado, resultante da falta de aplicação de asfalto.

No tocante à gestora, em razão da não conclusão das obras em desatenção ao princípio da continuidade da administração pública, ela deve ser responsabilizada e ter as contas julgadas irregulares, para lhe ser aplicada multa com supedâneo no art. 58 da Lei 8.443/1992.

27. Vê-se que nesta TCE, com mais ênfase pode-se aplicar o entendimento do MPTCU, na medida em que naquele caso houve execução de apenas a terraplenagem, ao passo que nesta TCE foram realizados os serviços preliminares e de pavimentação, faltando meros detalhes de sinalização (vertical e/ou horizontal) no valor de R\$ 84,10, pressupondo que a parte executada – com pavimento – melhorou a trafegabilidade das vias, sendo evidente o benefício que a coletividade passou a usufruir.

28. A propósito, nos casos em que o acordo não é cumprido, mas a parte executada tem utilidade, não havendo indícios de locupletamento, desvio de recursos públicos ou outra irregularidade que macule a conduta dos agentes públicos, o Tribunal tem considerado que a responsabilização do gestor pela inexecução deve se limitar ao valor correspondente à fração não concretizada do objeto, desde que a parte realizada possa, de alguma forma, trazer algum benefício para a comunidade envolvida ou para o alcance dos objetivos do ajuste. A jurisprudência desta Corte tem reiterado o referido entendimento de acordo com os Acórdãos 852/2015-TCU-Plenário, 1.523/2015-TCU-1ª Câmara, 1.779/2015-TCU-Plenário, 5.792/2015-TCU-1ª Câmara e 6.933/2015-TCU-1ª Câmara, dentre outros.

29. Assim, não se deve promover a responsabilização pela totalidade do valor contratado, o que caracterizaria o enriquecimento sem causa da administração. O valor do débito decorrente da inexecução deve, pois, corresponder apenas à fração não realizada do objeto (Acórdãos 852/2015-TCU-Plenário, 1.523/2015-TCU-1ª Câmara, 1.779/2015-TCU-Plenário, 5.792/2015-TCU-1ª Câmara e 6.933/2015-TCU-1ª Câmara, dentre outros).

30. Para nos auxiliar no convencimento na linha da proposta de encaminhamento alinhavada nesta instrução, buscamos as orientações contidas no Voto do Ministro-Relator Marcos Bemquerer proferido no Acórdão 1142/2018 – TCU – 2ª Câmara, no que tange ao delineamento da funcionalidade e aproveitabilidade do objeto executado:

22. Do acervo probatório coligido aos autos podem ser colhidas as seguintes conclusões e incongruências:

(...)

d) o engenheiro que não vistoriou as obras, mas que subscreveu o “Parecer de Funcionalidade”, registrou que o empreendimento não oferece funcionalidade, sem apresentar qualquer motivação ou fundamento que sustente sua opinião.

23. Creio que os pontos em comum desses documentos, em substância, foram a sugestão de glosa da quantia de R\$ 47.072,63, por motivo de desgaste excessivo verificado no piso pré-moldado.

26. Creio que as ruas pavimentadas apresentam alguma utilidade aos munícipes. Aliás, é preciso não confundir funcionalidade com aproveitabilidade. Apesar de os termos funcionalidade e aproveitabilidade serem plurissignificativos e de difícil estabilização semântica, pode-se tatear, em tema referente a obras, que a funcionalidade estaria mais próxima à ideia de servibilidade ou inservibilidade do conjunto da obra, ou seja, verifica-se a possibilidade de o empreendimento atender ou não ao fim a que se destinava e, em consequência, se pode ou não trazer algum benefício para população interessada. A aproveitabilidade parece ligar-se à ideia de parcela usufruível ou adequada para o uso, que pode ser eventualmente complementada para atingir o contexto maior da funcionalidade integral.

27. No caso dos autos creio que a obra é, em parte, funcional e aproveitável. Em específico, observo que, mesmo que todas as ruas previstas no plano de trabalho não tenham sido pavimentadas (funcionalidade total), algumas foram em percentual elevado, assegurando parcial funcionalidade ao conjunto de vias, pois são servíveis e estão em alinhamento com a finalidade avençada (calçamento das ruas). Igualmente a obra tem condições de ser usufruída pela comunidade local, haja vista que foi parcialmente executada e que se cuida de objeto divisível, portanto há aproveitabilidade.

28. Diante desse contexto fático, em que as informações produzidas pelo tomador de contas (Caixa) mediante vistoria **in loco** estão desencontradas, sem justificativas para as divergências de medição e sem fundamentação adequada, havendo ainda registro de percentual executado referente a objeto divisível, com funcionalidade parcial e aproveitabilidade, não há como imputar débito integral na linha do que sugeriu a unidade técnica.

31. No Acórdão 1142/2018 – TCU – 2ª Câmara o débito que prevaleceu foi apenas a quantia de R\$ 47.072,63 referente a glosa por desgaste excessivo verificado no piso pré-moldado, registrado em relatório da Caixa (RAE). No entanto, nesta TCE, conforme já repisado nesta instrução, a Caixa não fez qualquer ressalva que motivasse glosa em razão da má qualidade dos serviços executados. Pelo contrário, no último RAE, a engenharia da Caixa considerou que o boletim de medição expressava a realidade das obras/serviços executados, que não havia realizações divergentes dos projetos aceitos pela mandatária, não foram encontrados materiais e/ou equipamentos divergentes das especificações e que era razoável a qualidade de execução das obras/serviços (peça 2, p. 45).

32. Por outro lado, nas situações em que os recursos “conveniados” são aplicados indevidamente, mas em benefício do Estado, Distrito Federal ou Município, sem que haja locupletamento por parte do agente público, a responsabilidade pelo ressarcimento da dívida é do ente federado, não havendo como imputar débito ao gestor (Acórdãos 158/2008, 2.707/2013 e 2.710/2013, todos da 1ª Câmara, 7.079/2010, 4.990/2011, 7.298/2013, todos da 2ª Câmara, e 456/2011 - Plenário).

33. Portanto, afigurar-se-ia mais aplicável, neste caso, a responsabilização do Município de São Vicente Ferrer/PE pelo débito apurado, tendo em vista ter incorporado ao patrimônio coletivo o resultado dos serviços realizados – pavimentação parcial de ruas beneficiando os munícipes – pois, não há indicação nos autos de que o Sr. Pedro Augusto Pereira Guedes (prefeito: gestão 2009-2012) e Flávio Travassos Regis de Albuquerque (prefeito: gestão 2013-2016), tenham-se locupletado, ou desviado os recursos oriundos do Contrato de Repasse 299.647-18/2009.

34. Nesse contexto, verifica-se que o prejuízo apurado pela Caixa, no Relatório de Acompanhamento de Engenharia - RAE - Setor Público, de 26/3/2012 (peça 2, p. 55), na verdade, corresponde ao valor de R\$ 9.480,25, referente à glosa do item meio-fio (200m x 41,87 = R\$ 8.374,00: motivo executar escoramento lateral do meio-fio) e do item escavação manual mat. 3ª categoria: 15,00 x 73,76 = R\$ 1.106,26 - motivo: não executado.

35. Assim, restaria perquirir sobre o débito de R\$ 9.480,25 correspondente à parte não executada corretamente, conforme assinalado no Relatório de Acompanhamento de Engenharia - RAE - Setor Público, de 26/3/2012 (peça 2, p. 55).

36. Ocorre que tal quantia, atualizada pelo Sistema Débito do TCU, no período de 20/12/2012 a 1º/1/2017 atinge a quantia de R\$ 12.668,46 inferior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00 estipulado para o encaminhamento do processo de tomada de contas especial a esta Corte. Portanto, a partir dessa análise preliminar, já podemos prever que a continuidade no exame deste processo não atende ao princípio da economicidade. Além do mais, se refere a fatos ocorridos há aproximadamente 6 anos, o que dificultará, sobremaneira, o exercício do contraditório e da ampla defesa por parte dos responsáveis, considerando tratar-se de glosa sobre dois itens (escoramento lateral de meio-fio e escavação manual) que, se não detectados e corrigidos imediatamente, a superposição dos serviços subsequentes e a própria ação do tempo pode se encarregar de ocultá-los, de modo que, agora, os responsáveis ver-se-iam em dificuldades de localizar onde ocorreram tais irregularidades construtivas (a engenharia da Caixa não registrou os locais), para, acima de tudo, contraditarem os apontamentos feitos pela Caixa.

37. Ademais, em caso análogo, por semelhança do tema em relação ao valor da dívida, vale dizer que no TC 008.997/2016-0, o Tribunal, acolhendo o Voto do Relator, Excelentíssimo Sr. Ministro José Múcio Monteiro, proferiu o Acórdão 1371/2018 - TCU - 2ª Câmara, na Sessão de 20 de março de 2018, decidindo em determinar:

por economia processual, o arquivamento do processo do responsável a seguir indicado sem julgamento do mérito e sem cancelamento da dívida em razão de o valor do dano, atualizado monetariamente, ser inferior ao limite fixado pelo Tribunal (R\$ 100.000,00) para encaminhamento de tomada de contas especial, bem como, determinar a inclusão de seu nome nos devidos cadastros de devedores e sistemas de informação contábeis, dando-se ciência do decidido à entidade concedente.

38. No presente caso, na linha do Tribunal, mas entendendo que a característica das ocorrências que provocaram as glosas (defeito de construção de meio-fio e escavação de material de 3ª categoria), em regra, uma vez apontada deve-se cobrar a correção imediatamente, pois o tempo se encarrega de ocultar os vestígios dessas irregularidades, causando até mesmo, no futuro, dúvida se de fato aconteceram, adotaremos o caminho que conduz ao arquivamento desta tomada de contas especial, por ausência de pressupostos de constituição válido e regular do processo, tendo em vista que não se sustenta, adequadamente, o prejuízo apontado pela Caixa.

39. Falta, nesta TCE, a caracterização do prejuízo e até mesmo a evidenciação da relação entre a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado e a conduta das pessoas físicas supostamente responsáveis pelo dever de ressarcir os cofres públicos, conforme exigido no art. 5º, incisos II e IV, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

40. Nesse viés, vale considerar que somente em 2013, depois de um ano da fiscalização do empreendimento, por meio do Ofício 2079/2013/GIDURCA, de 8 de agosto de 2013 (peça 2, p. 62-63), já na gestão do ex-prefeito Flávio Travassos Regis de Albuquerque, a Caixa acusou a existência de pavimentação danificada, meios-fios tombados, e ausência de sinalização em todo o comprimento da intervenção. Portanto, não há segurança para se afirmar se tais fatos decorreram de má execução de obra, ou da ação do tempo e do uso.

41. Nesse interim, as obras estavam paralisadas, enquanto a Caixa, para liberar novos recursos, se prendia a exigências excessivamente formais conforme se denota no Ofício 1109/2012/ GIDURCA, de 3 de abril de 2012 (peça 2, p. 56-57) requisitando ao município a solução das seguintes pendências:

a) Apresentar Cronograma Físico-Financeiro em papel timbrado da empresa ganhadora do certame licitatório, e compatível com o orçamento aprovado.

b) Apresentar nova licença ambiental, a última venceu em 16/06/2011.

c) Apresentar declaração da municipalidade de que todos os trechos da via proposta no convênio receberão sinalização horizontal, vertical, e indicativa de nome de logradouros, bem como serão realizadas suas calçadas em conformidade com o Decreto 5.296 de 02.12.2004 e a NBR9050/2004 garantindo, assim, a acessibilidade universal para os usuários do sistema.

d) Assinar Termo Aditivo da Contrapartida alterada para R\$5.219,19 junto à Agência Timbaúba.

e) Visando adequação do plano de trabalho aos valores do processo licitatório analisado pela Caixa, faz-se necessário que essa prefeitura, acesse o sistema Siconv (Convênio 707776), e solicite dentro da Aba TA, para que, após o recebimento do termo aditivo e a tarifa de publicação, ora disponibilizados, seja dada a permissão ao município;

f) Alimentar Siconv (707776), nas Abas “pagamento” e “documento de liquidação” com as informações relativas aos pagamentos efetuados à empresa executora, bem como, respectivas notas fiscais emitidas pela mesma.

g) Depósito da contrapartida no valor de R\$ 3.555,16.

42. Nesse foco, verifica-se que Caixa não atuou com bom-senso na liberação/desbloqueio dos recursos, permitindo que a falta do fluxo financeiro comprometesse o andamento das obras. A Caixa não foi diligente o suficiente na condução do processo, eis que, presa ao excesso de rigor formal para a

liberação de verbas, permitiu que a obra, iniciada em 28/4/2011, com término previsto para 25/10/2011 (180 dias), se arrastasse sem solução até a gestão seguinte, do ex-prefeito Flávio Travassos Regis de Albuquerque (prefeito: gestão 2013-2016), ficando, a partir de então, definitivamente paralisada.

43. Dessa forma, no nosso entendimento esta TCE está fadada ao arquivamento, por falta dos pressupostos necessários à sua sustentação. Não há segurança para se estabelecer o nexos entre a irregularidade levantada pela Caixa (inexecução de obra, paralisação de obra, etc.) e a conduta do ex-prefeito Pedro Augusto Pereira Guedes (gestão 2009/2012). Ao contrário, há elementos nos autos que indicam que o ex-prefeito recebeu os recursos, executou as obras na proporção físico-financeira adequada, de modo que a parte executada em sua administração trouxe benefício à comunidade do município contratado (item 25 retro).

44. Em relação ao ex-prefeito Flávio Travassos Regis de Albuquerque também não há conduta reprovável a ser-lhe atribuída, na medida em que não geriu recursos federais e não deu causa à paralisação das obras. Como dito anteriormente, a descontinuidade do empreendimento se deu em razão do apego pela Caixa aos aspectos formais/burocráticos para a liberação das verbas (itens 41-42 retro).

45. A propósito, não é apropriado nem mesmo atribuir eventual conduta omissiva (falta de empenho na retomada das obras) ao Sr. Flávio Travassos Regis de Albuquerque, pois somente em agosto de 2013, cerca de oito meses depois do início da sua gestão (1º/1/2013), a Caixa o convocou para a solução pendências, ao mesmo tempo em que o alertou, tardiamente no nosso entender, de que não havia mais tempo para continuar as obras, tendo em vista que o Contrato de Repasse 299.647-18/2009 estava com vigência vencida (14/2/2013), “não sendo possível mais desembolso para esses contrato” (peça 2. p. 62). Ora, foi no mínimo contraditório convocar o ex-prefeito para a solução de pendências ao mesmo tempo em que o avisa de que não havia mais tempo para continuar as obras. No nosso entender, o procedimento da Caixa não passou de um artifício para incluir indevidamente o ex-prefeito na relação de responsáveis nesta TCE, na medida em que não lhe foi dada qualquer alternativa (prorrogação da vigência do contrato, promessa de alocação de recursos, etc.) plausível no sentido da retomada do empreendimento.

46. Aliás, vale evidenciar mais uma razão que justifica o não prosseguimento desta TCE. Nesse sentido, verifica-se que a previsão do investimento nas obras seria de R\$ 260.959,19 (item 2 retro), ao passo que os recursos federais repassados, por meio de ordem bancária, alcançou apenas R\$ 180.373,42, de modo que mesmo se houvesse o empenho exigido pela Caixa para a continuidade das obras, faltaria recursos para a conclusão do objeto ajustado no Contrato de Repasse 299.647-18/2009.

47. Nesse sentido, cabe evidenciar trecho do Relatório que fez parte do Acórdão 4489/2017 – Segunda Câmara (Relator: Ministro André Carvalho):

23. Em casos análogos de execução apenas parcial do objeto (Acórdãos 1.818/2015-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Weder de Oliveira; **431/2008-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer**, e 967/2015, da relatoria da Ministra Ana Arraes, **7.775/2014, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer**; 49/2008, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, todos da TCU-2ª Câmara), com aproveitamento da parte executada, os responsáveis têm sido, em regra, condenados ao pagamento dos serviços contratados e não executados, ao passo que, no caso de falta de geração de qualquer benefício à coletividade, em face da imprestabilidade do que foi executado, eles têm sido condenados à devolução integral dos recursos federais transferidos (Acórdãos 1.960/2015, 8.248/2013, 4.312/2014, todos da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, **5.175/2013, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer**, todos do TCU-1ª Câmara; e, 1.577/2014 e 3.045/2011, da relatoria do Ministro André de Carvalho, 3.336/2011, da relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, todos do TCU-2ª Câmara).

24. 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.

25. Enfim, não foram constatados nos autos elementos objetivos que possam referendar eventual conclusão de que as partes inconclusas do contrato tivessem prejudicado ou tornado inútil o objeto concluído.

Voto

Incorporo o parecer da Secex/PE e do MPTCU a estas razões de decidir, já que o suposto dano ao erário não subsistia desde antes da instauração desta TCE, e, por essa linha, restou evidenciada a falta de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, em consonância com o art. 212 do RITCU.

48. Portanto, verificamos a ausência de pressupostos para a continuidade regular do processo, por considerarmos que faltam elementos essenciais de responsabilização que impliquem em dano, ou que o dano apurado pela Caixa tenha sido reflexo de conduta reprovável que possa ser atribuída, com razoável grau de certeza, aos responsáveis arrolados nesta tomada de contas especial. Diante do exposto, nossa proposta consistirá em sugerir o arquivamento desta TCE por ausência de pressupostos válidos de constituição, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 212 do RI/TCU.

## **CONCLUSÃO**

49. No Relatório de Tomada de Contas Especial conclui-se que o prejuízo importaria o valor original de R\$ 176.433,48, imputando-se a responsabilidade ao Sr. Pedro Augusto Pereira Guedes, prefeito na gestão 2009-2012 e ao Sr. Flávio Travassos Regis Albuquerque, prefeito na gestão 2013-2016 (item 7 retro), tendo a Caixa considerado que as obras objeto do contrato foram encontradas paralisadas com execução de 70,46% e a parte executada não alcançou a utilidade desejada (item 23 retro).

50. Na análise preliminar deste processo verificou-se, ao contrário do afirmado pela Caixa, que a execução físico-financeira da obra foi realizada com razoável qualidade e a parte executada, ainda que parcialmente, possuía serventia ou funcionalidade (item 25).

51. Verificaram-se, ainda, alguns defeitos de construção (item 34 retro), tardiamente apontados pela Caixa (itens 38 e 40 retro), contribuindo para que os responsáveis arrolados neste processo não tivessem o tempo suficiente para corrigi-los junto à empresa contratada para a execução do empreendimento. No entanto, são defeitos de pequena repercussão, que não impediu o uso do objeto executado.

52. A demora e o apego a aspectos formais para a liberação das verbas foram fatores determinantes para a descontinuidade das obras até a consequente paralisação do objeto previsto no Contrato de Repasse 299.647-18/2009. Aliás, os recursos federais foram repassados no montante de R\$ 180.373,42, enquanto a previsão do investimento seria de R\$ 260.959,19 (item 2 retro), de modo que mesmo se houvesse o empenho exigido pela Caixa para a continuidade das obras, não haveria recursos suficientes para a conclusão do objeto ajustado no Contrato de Repasse 299.647-18/2009 (item 46 retro).

53. Assim, tendo em vista que o exame das ocorrências que ensejaram a instauração da presente tomada de contas especial evidenciou a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (item 48 retro), cabe propor, desde logo, o arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 212 do RI/TCU.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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



a) arquivar a presente tomada de contas especial, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno do TCU;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida à Caixa Econômica Federal e aos Srs. Pedro Augusto Pereira Guedes - CPF 371.521.304-34 (gestão 2009-2012) e Flávio Travassos Regis de Albuquerque - CPF 650.445.174-53 (gestão 2013-2016), ex-prefeitos de Município de São Vicente Ferrer/PE.

Secex-TCU em 25 de maio de 2018.

*(Assinado eletronicamente)*

Carlos Roberto da Silveira

AUFC – Mat. TCU 2558-5