

TC043.283/2018-7

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Município de Paço do Lumiar/MA.

Responsáveis: Glorismar Rosa Venâncio (CPF 146.995.593-87) e Josemar Sobreiro Oliveira (CPF 063.799.743-34).

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: arquivamento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurado pela Caixa Econômica Federal (Caixa), em desfavor da Sra. Glorismar Rosa Venâncio (CPF 146.995.593-87) e do Sr. Josemar Sobreiro Oliveira (CPF 063.799.743-34), prefeitos do Município de Paço do Lumiar/MA nas gestões 2009-2012 e 2013-2016, respectivamente, em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Contrato de Repasse 246.149-70/2007 (peça 2, p. 36-42), celebrado entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, com a interveniência da Caixa, e o Município de Paço do Lumiar/MA, tendo por objeto a pavimentação de vias públicas no município.

HISTÓRICO

2. Os recursos previstos para implementação do Contrato de Repasse 246.149-70/2007 foram orçados no valor total de R\$ 5.917.695,00, sendo R\$ 281.795,00 de contrapartida da conveniente e R\$ 5.635.900,00 à conta da concedente, liberados mediante as Ordens Bancárias relacionadas à peça 2, p. 170-176.

3. Do valor transferido, foi desbloqueada efetivamente a quantia de R\$1.688.068,45 (peça 2, p. 3), nas gestões dos prefeitos abaixo identificados:

I - Gilberto Silva da Cunha Santos Aroso (gestão 2005-2008):

Data	União (R\$)	Contrapartida (R\$)	Total
12/09/2008	372.077,67	18.464,52	390.542,19
23/10/2008	755.102,33	62.956,48	818.058,81
18/11/2008	370.278,61	0,00	370.278,61
17/12/2008	121.601,32	211.601,32	15/10/1999
19/12/2008	1.607.666,91	80.401,54	1.688.068,45
TOTAL	3.226.726,84		

II - Glorismar Rosa Venâncio (gestão 2009-2012)

Data	União (R\$)	Contrapartida (R\$)	Total
12/02/2009	694.398,64	36.814,00	731.212,64
04/02/2010	829.312,81	41.722,60	871.035,41



TOTAL	1.523.711,45		
-------	--------------	--	--

4. O contrato de repasse vigeu no período de 31/12/2007 a 30/5/2016 em decorrência de ofícios e cartas reversais (peça 2, p. 43-57) e previa a apresentação da prestação de contas até 60 dias após a data de liberação da última parcela transferida, conforme cláusula décima segunda do instrumento (peça 2, p. 40).

5. O Contrato de Repasse 246.149-70/2007 foi fiscalizado por meio dos seguintes relatórios:

5.1. Relatório de Acompanhamento de Engenharia-Setor Público, datado de 30/7/2008 (peça 2, p. 58-59).

5.2. Relatório de Acompanhamento de Engenharia-Setor Público, datado de 9/10/2008 (peça 2, p. 68-69).

5.3. Relatório de Acompanhamento de Engenharia-Setor Público, datado de 10/11/2008 (peça 2, p. 79-80).

5.4. Relatório de Acompanhamento de Engenharia-Setor Público, datado de 5/12/2008 (peça 2, p. 90-91).

5.5. Relatório de Acompanhamento de Engenharia-Setor Público, datado de 5/12/2008 (peça 2, p. 90-91).

5.6. Relatório de Acompanhamento de Engenharia-Setor Público, datado de 23/12/2008 (peça 2, p. 103-104).

5.7. Relatório de Acompanhamento de Engenharia-Setor Público, datado de 28/12/2009 (peça 2, p. 115-116).

5.8. Relatório de Acompanhamento de Engenharia-Setor Público, com data da vistoria em 25/1/2011 (peça 2, p. 123).

5.9. Relatório de Acompanhamento de Engenharia-Setor Público, datado de 31/1/2013 (peça 2, p. 132-133 e 141-142). Nesse relatório foi atestada a funcionalidade e serventia dos serviços executados (peça 2, p. 133).

6. Por meio do Ofício 206/2013-GAB, de 26/8/2013, o então prefeito Josemar Sobreiro Oliveira solicitou à Caixa o encerramento do Contrato 0246149-70/2007, com glosa dos serviços que não interferissem na funcionalidade do objeto, com vistas à regularização, conformidade e andamento ao referido contrato (peça 2, p. 143).

7. Mediante o Ofício 1823/2013/SR/GIDUR/SL, de 22/10/2013, a Caixa esclareceu ao então prefeito sobre a impossibilidade do pedido, tendo em vista que a parte executada de 86,20% não garantia a funcionalidade do empreendimento (peça 2, p. 144-146).

8. Nesse contexto, a instauração da tomada de contas especial decorreu do não cumprimento do objeto pactuado, segundo o Relatório de TCE (peça 2, p. 208-212).

9. Antes da instauração da tomada de contas especial, a Caixa expediu as seguintes notificações aos responsáveis:

Responsáveis	Ofício/data	Assunto	Localização
Josemar Sobreiro Oliveira (gestão 2013-2016)	915, de 1/4/2013	Notificação para devolução dos valores liberados pelo não cumprimento do objeto pactuado no contrato de repasse.	Peça 2, p. 7-8
Glorismar Rosa Venâncio (gestão 2009-2016)	2431, de 6/12/2013	Notificação para devolução dos valores liberados pelo não	Peça 2, p. 11-



2012)		cumprimento do objeto pactuado no contrato de repasse.	12
-------	--	--	----

10. No Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar 84/2017 (peça 2, p. 208-212), em que os fatos estão circunstanciados, apurou-se o débito no valor original de R\$ 4.750.438,29. Com relação à atribuição de responsabilidade o Tomador de Contas entendeu que deveria ser imputada a Sra. Glorismar Rosa Venancio, prefeita de Paço do Lumiar/MA, no período de 1/1/2009 até 31/12/2012, pois foi a gestora que recebeu o contrato com o objeto em andamento, sem apontamentos que implicasse paralisação da execução e teve tempo hábil e recursos para finalizar o empreendimento ainda no seu mandato.

11. O tomador de contas estendeu a responsabilidade pelos danos ao Sr. Josemar Sobreiro Oliveira, prefeito de Paço do Lumiar/MA, no período de 1/1/2013 até 31/12/2016, visto que deu continuidade e paralisou de forma injustificada a execução do objeto, tendo tempo hábil e recursos para finalizar o empreendimento (peça 2, p. 211).

12. Para o tomador de contas, não ficou caracterizada a responsabilidade do prefeito signatário do contrato, Sr. Gilberto Silva da Cunha Santos Aroso, por ter o gestor no fim de seu mandato entregue o objeto em andamento e em condições de conclusão pelo seu sucessor (peça 2, p. 211).

13. A Controladoria-Geral da União, por meio do Relatório de Auditoria 1053/2018(peça 2, p. 233-236) também chegou às mesmas conclusões. Por conseguinte, atestou a irregularidade das contas, conforme expresso no respectivo Certificado de Auditoria (peça 2, p.238) e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 2, p. 240).

14. Em Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 244), 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 do aludido responsável.

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

15. 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 entre setembro/2008 e fevereiro/2010, as despesas foram realizadas no mesmo exercício (item 3, retro) e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente em abril e dezembro de 2013, por meio dos ofícios declinados no item 9 desta instrução.

16. 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).

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

EXAME TÉCNICO

18. Passa-se em seguida ao exame técnico, ordenando-o, propositadamente, nos tópicos Responsabilização e irregularidades, Execução financeira, Débito, Execução física e Conclusão prévia, para a compreensão e o deslinde mais adequado da presente tomada de contas especial.

Responsabilização e irregularidades

19. O tomador de contas responsabilizou a Sra. Glorismar Rosa Venancio, prefeita de Paço do Lumiar/MA, no período de 1/1/2009 até 31/12/2012, pois foi a gestora que recebeu o contrato com o objeto em andamento, sem apontamentos que implicasse paralisação da execução e teve tempo hábil e recursos para finalizar o empreendimento ainda no seu mandato. Estendeu a responsabilidade pelos

danos ao Sr. Josemar Sobreiro Oliveira, prefeito de Paço do Lumiar/MA, no período de 1/1/2013 até 31/12/2016, visto que deu continuidade e paralisou de forma injustificada a execução do objeto, tendo tempo hábil e recursos para finalizar o empreendimento (peça 2, p. 211). O tomador de conta isentou de responsabilidade o prefeito signatário do contrato, Sr. Gilberto Silva da Cunha Santos Aroso, por ter o gestor no fim de seu mandato entregue o objeto em andamento sem apontamentos na execução e em condições de conclusão pelo seu sucessor (itens 10-12, retro).

20. O tomador de contas isentou o Sr. Gilberto Silva da Cunha Santos Aroso (gestão 2005-2008), pois considerou regular a aplicação da quantia de R\$ 3.226.726,84 na gestão do ex-prefeito (item 3, retro). Portanto, o mesmo tratamento deveria ser dado em relação a Sra. Glorismar Rosa Venancio, visto que na gestão da ex-prefeita foram realizadas duas inspeções pela Caixa sem que se apontassem **anormalidades na execução física e financeira das obras**, conforme se verifica no Relatório de Acompanhamento de Engenharia-Setor Público, datado de 31/1/2013 (peça 2, p. 132-133 e 141-142).

21. Assim, não há elementos suficientes para desqualificar a conduta da ex-prefeita Glorismar Rosa Venancio em relação às parcelas de recursos utilizados em sua gestão.

22. Quanto ao Sr. Josemar Sobreiro Oliveira, apesar de ter sua gestão (1/1/2013-31/12/2016) abrangida pela vigência do contrato (31/12/2007 a 30/5/2016), não geriu recursos federais, não tendo qualquer participação no evento que tenha dado causa ao dano apontado pela Caixa. Limitou-se, apenas, a solicitar o encerramento do contrato (item 6, retro).

23. A propósito, na fase de notificações (item 9, retro) a Caixa se limitou apenas a cobrar a regularização da execução de pavimentação de vias públicas no município, não se preocupando em esclarecer aos agentes responsabilizados em que consistiriam as pendências existentes e nem apontando quais as medidas seriam adequadas para a conclusão do Contrato de Repasse 246.149-70/2007. Assim, comunicações dessa natureza, superficiais e efetuadas muito tempo depois do evento irregular, dificultam qualquer tomada de posição por parte dos responsáveis, especialmente em relação a Sra. Glorismar Rosa Venancio (gestão 2009-2012), posto que já não era mais a prefeita do Município de Paço do Lumiar/MA.

24. No que tange ao tempo, verificou-se, ainda, nesta TCE, que o prazo de vigência do Contrato de Repasse 246.149-70/2007 foi anormal - cerca de 9 anos - se levarmos em conta ter-se tratado de obra de execução aparentemente simples (pavimentação de ruas). Fazendo breve e superficial analogia, percebe-se que a vigência do contrato de repasse em muito superou o prazo máximo (60 meses = 5 anos) concedido para a execução de contratos regidos pela Lei 8.666/1993 (art. 57, inciso II).

25. Nesse caso, cabe colocar em destaque a jurisprudência desta Corte que condenou a atitude da Caixa em prorrogar indefinidamente os contratos de repasse por ela gerenciados, ao decidir dirigir-lhe as seguintes orientações proferidas no Acórdão 4.795/2014 - Primeira Câmara:

9.5. dar ciência à Caixa Econômica Federal para que:

9.5.1. atente para o fato de que a instauração de TCE não constitui motivo para fundamentar a prorrogação de vigência dos ajustes celebrados como representante da União;

9.5.2. nos termos da IN-TCU nº 71/2012, promova a imediata notificação do gestor quando constatados indícios de desvio de recursos ou outra irregularidade grave na execução dos contratos de repasse, para que devolva os recursos à conta específica, abstendo-se de prorrogar a vigência de tais contratos enquanto não saneada a irregularidade.

26. A Caixa recorreu da decisão, de modo que o Tribunal proferiu o Acórdão 2528/2016 – TCU – 1ª Câmara, dando provimento parcial ao para alterar a redação dos itens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 4.795/2014-Primeira Câmara, dando a eles a seguinte redação:

9.5. dar ciência à Caixa Econômica Federal para que:

9.5.1. atente para o fato de que a instauração de TCE não constitui motivo para fundamentar a prorrogação automática de vigência dos ajustes celebrados como representante da União, cabendo o prolongamento do acordo, desde que se vislumbre, no caso concreto, a possibilidade real de correção das irregularidades e se explicita a devida motivação, sempre com foco no interesse público; e

9.5.2. nos termos da IN-TCU n. 71/2012, promova a imediata notificação do gestor quando constatados indícios de desvio de recursos ou outra irregularidade grave na execução dos contratos de repasse, para que devolva os recursos à conta específica.

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente.

27. Portanto, vislumbra-se neste processo que houve notória demora da Caixa em se posicionar definitivamente quanto aos fatos apurados, adotar as medidas competentes e instaurar a tomada de contas especial. Havia, ainda, a possibilidade de rescisão do contrato, atendendo ao pleito do então prefeito Josemar Sobreiro Oliveira (item 26, retro), com base na cláusula décima sétima do Contrato de Repasse 246.149-70/2007, que dispõe (peça 2, p. 41):

Cláusula décima sétima– Da rescisão e da denúncia

17 - O presente Contrato poderá ser denunciado por qualquer das partes e rescindido a qualquer tempo, ficando os contratantes responsáveis pelas obrigações assumidas na sua vigência, creditando-se-lhes igualmente, os benefícios adquiridos no mesmo período, aplicando, no que couber, a IN/STN/MF nº 01/97 e demais normas pertinentes à matéria.

28. Assim, bastaria que a Caixa fizesse uma última vistoria (ainda em 2013) para apuração da execução física a fim de apurar o percentual de obras com funcionalidade e serventia, promovendo o acerto de contas com vistas à rescisão do contrato prevista na cláusula décima sétima do instrumento, o que poderia ter evitado a instauração desta TCE.

29. Enfim, nesta TCE ficou patente a reticência da Caixa em tomar a decisão mais adequada ao caso (itens 38-39, retro), que consistia no atendimento à solicitação do então prefeito Josemar Sobreiro Oliveira, que não via mais viabilidade na continuidade do contrato de repasse nas bases originais, necessitando reconformação para fins de retomada do empreendimento (peça 2, p. 143).

30. Também não restaram evidências de atos de gestão lesivos aos cofres federais, tendo em vista, sobretudo, que a Caixa atestou a quase totalidade das obras realizadas possuíam funcionalidade e serventia, conforme se verifica no Relatório de Acompanhamento de Engenharia-Sector Público, datado de 31/1/2013 (peça 2, p. 132-133 e 141-142).

Execução financeira

31. Não houve apontamento de irregularidades atinentes à execução financeira do contrato de repasse em tela, não tendo a Caixa apontado em seus relatórios indícios de locupletamento ou desvio de recursos públicos.

Débito

32. A Caixa impugnou a integralidade dos recursos federais desbloqueados (item 10, retro). No entanto, não podemos concordar com a Caixa em relação ao débito apurado, sobretudo porque a própria instituição financeira atestou que as obras executadas apresentaram funcionalidade e serventia dos serviços prestados (item 19, retro).

33. Na gestão da Sra. Glorismar Rosa Venancio (2009-2012) ocorreram gastos da ordem de R\$ 1.523.711,45 e realizadas duas inspeções pela Caixa. No RAE datado de 28/12/2009 (peça 2, p. 115-116) a Caixa constatou a execução de R\$ 842.219,33 (14,31%), acumulando-se o total de R\$ 4.990.623,66 (84,80%), sem registros de anormalidades na execução física e financeira das obras.

34. Por sua vez, no Relatório de Acompanhamento de Engenharia-Sector Público, com data da vistoria em 25/1/2011 (peça 2, p. 123), a Caixa constatou a execução de mais R\$ 110.729,98 (1,90%),

acumulando-se o total de R\$ 5.101.353,64 (87,47%), também sem registros de anormalidades na execução física e financeira das obras.

35. Na gestão do Sr. Josemar Sobreiro Oliveira (1/1/2013-31/12/2016) não foram realizados gastos com recursos federais, não tendo o ex-prefeito qualquer participação no evento. A atuação do responsável se limitou, ao que consta dos autos, a pedir à Caixa, por meio do Ofício 206/2013-GAB, de 26/8/2013 (peça 2, p. 143), o encerramento do contrato com glosa dos serviços que não interferisse na funcionalidade do objeto, com vistas à regularização e retomada do andamento do referido contrato.

36. A Caixa, por sua vez, por intermédio do Ofício 1823/2013/SR/GIDUR/SL, de 22/10/2013, respondeu ao então prefeito sobre a impossibilidade de atender ao pleito, tendo em vista ter sido executado 86,20% sem funcionalidade. Acrescentou que caso não fosse possível a retomada das obras, a orientação seria o imediato encerramento do contrato, **instando o proponente a efetuar a devolução dos recursos empregados em parcelas de obras sem funcionalidade sob pena de instauração da tomada de contas especial.**

37. No entanto, em vistoria para atender ao Ministério Público Federal (MPF) a própria Caixa já havia atestado a **funcionalidade e serventia** das obras executadas (peça 2, p. 132-133 e 141-142). Dessa forma, não há como concordar com o tomador de contas de impugnar a integralidade dos recursos repassados e desbloqueados.

Execução física

38. De acordo com as anotações no Relatório de Acompanhamento de Engenharia-Setor Público, datado de 31/1/2013 (peça 2, p. 132-133 e 141-142), a Caixa realizou fiscalização nas obras do Contrato de Repasse 246.149-70/2007 para atender solicitação do MPF, tendo verificado a execução de 87,47% do empreendimento, além de ter observado que apesar da intempéries já sofridas ao “longo do período” **as vias possuíam infraestrutura (pavimentação, meio-fio e drenagem), podendo afirmar que os serviços foram prestados.** Salientou, apenas, que a Rua Ponta D’Areia na Vila Nazaré foi a única em que não constatou sinais de infraestrutura e que as vias apresentavam falta de manutenção e de limpeza (peça 2, p. 133).

39. De fato, o relatório fotográfico desse último RAE mostra os seguintes logradouros que receberam pavimentação e infraestrutura: Mercês - Rua Principal; Pau Deitado – Rua da Alegria; Presidente Vargas – Av. Hilton Rocha; Sede Paço do Lumiar – Acesso principal, Rua Francisca Pires, Rua Vicente Maia; Timbuba – Estrada Principal; Vila Cafeteira – Av. 04 e 05, Ruas 02 e 05; Vila Nazaré – Av. José Buhaten, Rua do Araçagi, Rua do Calhau, Rua do Olho D’Água, Rua Ponta D’Areia; Vila São José – Av. Pedra Branca Ep. Cafeteira; Zumbi dos Palmares – Av. Bob Marley, Av. Luiz Mahin, Av. Mãe Dudu, Rua Aquatune, Rua Cheguevara, Rua Mãe Andreza, Rua Maria Firmino, Rua Negro Cosme, Rua Nelson Mandela (peça 2, p. 134-140).

40. Observa-se, portanto, que a execução física das obras **apresentou funcionalidade e serventia** para a população das localidades do Município Paço do Lumiar contempladas com os recursos federais.

41. No caso de obras envolvendo pavimentação de ruas e estradas, o Tribunal, de forma predominante, tem se preocupado com a funcionalidade do empreendimento, ainda que parcial. 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.

42. Vê-se que nesta TCE, que se pode aplicar o entendimento análogo ao do MPTCU, na medida em que naquele o Contrato de Repasse 246.149-70/2007 foi praticamente executado na integralidade, conforme registrado no Relatório de Acompanhamento de Engenharia-Setor Público, datado de 31/1/2013 (item 5.9, retro), tendo a engenharia da Caixa atestado a funcionalidade e serventia dos serviços realizados.

43. A propósito, cabe, também, nesta oportunidade, acerca da distinção entre a aproveitabilidade e funcionalidade, 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.

44. Por fim, em relação, ainda, ao tema, cabe reproduzir parte do Voto do Ministro Relator Augusto Sherman, condutor do Acórdão 13384/2918-Primeira Câmara, que encerra a questão da funcionalidade, parcial ou integral, de obras de pavimentação:

3. Em suas tempestivas razões de justificativa, o responsável alegou o seguinte:

(...)

f) a pavimentação de ruas não é o tipo de obra cujos benefícios à sociedade somente são alcançados quando executada a totalidade dos serviços, como a construção de ponte ou viaduto, e

9. Quanto ao débito apurado em face da execução parcial do objeto, reproduzo, nesse ponto, as considerações da unidade técnica instrutiva, **cuja conclusões incorporo** às minhas razões de decidir:

“(…)

16.13. Quanto à terceira parcela, no valor de R\$ 101.568,29, não há informação, dentre os documentos que integram este processo, se as contas não foram prestadas, ou se foram, deixaram de ser analisadas porque foi decidido instaurar a presente tomada de contas especial. No entanto, entende-se que, qualquer que seja a situação em que possa ser enquadrada, é fato que os serviços relativos a essa medição foram objeto de fiscalização pela Caixa, tendo inclusive sido glosada valores referentes a serviços executados com vícios de construção, conforme já noticiado. Ou seja, no que diz respeito à execução física da terceira medição, serviços foram impugnados quando da fiscalização realizada em junho de 2013, e o valor que foi repassado ao município correspondia tão somente aos serviços aprovados pela Caixa.

16.14. Para corroborar esse entendimento, considera-se pertinente fazer menção ao relatório fotográfico produzido a cada inspeção realizada pela Caixa. Embora estejam em preto e branco e algumas delas sem muita nitidez, as fotografias tiradas revelam a execução parcial do convênio (peça 2, p. 18-19, 40, 44-46 e 49-50).”

10. Dessume-se, das razões ao longo expostas, que o objeto avençado foi alcançado, embora parcialmente; que a parcela dos serviços realizados reverteu em benefício da municipalidade; que não restou configurada a malversação dos recursos públicos e, ainda, que não ocorreu prejuízo ao erário, de sorte que as alegações de defesa trazidas pelo responsável se mostraram suficientes para elidir as irregularidades apontadas.

11. Assim, penso que se trata de hipótese que atrai deliberação de mérito pela regularidade com ressalva das contas do Sr. Ubaldo Martins de Souza, ex-prefeito de Bom Jesus do Norte, dando-lhe quitação, a teor dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, ressaltando que deslindes semelhantes têm sido adotados pelo Tribunal a exemplo dos Acórdãos 3.429/2014 e 1.831/2016, este de minha relatoria, ambos prolatados pela Primeira Câmara.

45. Entendemos não ser preciso prolongar esta TCE até a fase de citação para nos convencer da semelhança com o julgado acima.

46.. Nesse cenário, a presente TCE não atende aos pressupostos básicos para a sua continuidade previstos nos art. 5º, 8º, e10, da IN/TCU 71/2012, abaixo transcrito:

Art. 5º É pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou dano ou indício de dano ao erário (alterado pela Instrução Normativa 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016).

Parágrafo único. O ato que determinar a instauração da tomada de contas especial, deverá indicar, entre outros:

I - **os agentes públicos** omissos e/ou os supostos responsáveis (pessoas físicas e jurídicas) pelos atos que teriam dado causa ao dano ou indício de dano identificado;

II – a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado, **lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à sua ocorrência;**

(...)

IV – evidenciação da relação entre a situação que teria dado origem ao dano ou indício de



dano a ser apurado e a **conduta da pessoa física** ou jurídica supostamente responsável pelo dever de ressarcir os cofres públicos.

Art. 8º A quantificação do débito far-se-á mediante:

I - verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido; ou

II - estimativa, quando, por **meios confiáveis**, apurar-se quantia que **seguramente não excederia o real valor devido**.

Art. 10. O processo de tomada de contas especial será composto pelos seguintes documentos:

I - relatório do tomador das contas, que deve conter:

(...)

d) **quantificação do débito** relativamente a **cada um dos responsáveis**;

Conclusão prévia

47. Portanto, verificamos a ausência de pressupostos para a continuidade regular do processo, por considerarmos que faltam elementos essenciais de responsabilização que impliquem no dano (débito) apontado pela Caixa, ou que sinalize conduta reprovável que possa ser atribuída 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.

48. Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao Sr. Josemar Sobreiro Oliveira em outros processos em tramitação no Tribunal. Entretanto, constam as seguintes tomadas de contas especial em nome da Sra. Glorismar Rosa Venancio, prefeita de Paço do Lumiar/MA, no período de 1/1/2009 até 31/12/2012:

Processo	Assunto	Situação
012.392/2018-9	TCE instaurada pelo FNDE em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, para atendimento ao Programa PDDE, exercício 2009, função Educação (nº da TCE no sistema: 720/2017).	Aberto – aguardando resposta à citação - Valor atualizado do débito em 10/7/2018: R\$ 220.698,54.
027.685/2018-7	TCE instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, em razão do não encaminhamento de documentação necessária à prestação de contas dos recursos repassados na modalidade fundo a fundo, à conta dos Programas: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), no exercício de 2010 (71001.025906/2011-36)	Aberto – aguardando resposta à citação - Valor atualizado do débito até 24/9/2018: R\$ 1.368.407,51
034.921/2017-6	TCE instaurada pelo FNDE em razão de omissão no dever de prestar contas, para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), exercício 2011 (TCE no sistema: 353/2017).	Aberto – aguardando citação - Valor atualizado (sem juros) do débito em 7/2/2019: R\$ 1.365.040,13
016.644/2016-6	Tomada de Contas Especial instaurado pela Fundação Nacional de Saúde, em decorrência da não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 1437/2006, celebrado com a Prefeitura Municipal de Paço do Lumiar/MA em 20/6/2006,	Aberto – sem acesso ao processo

	tendo por objeto a Execução de Sistema de Abast. de Água (captação, recalque, adução, reservação, distribuição e ligação domiciliar)	
<u>000.136/2016-6</u>	Tomada de Contas Especial instaurado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em razão da impugnação total de despesas do Convênio CV-210/2009, celebrado com a Prefeitura Municipal de Paço do Lumiar/MA, tendo por objeto "Apoio à implantação de Feira Comunitária", com vigência estipulada para o período de 30/12/2009 a 31/5/2012.	Aberto – sem acesso ao processo
006.445/2016-0	TCE instaurada pela Fundação Nacional de Saúde/FUNASA/Ministério da Saúde, em razão da impugnação parcial de despesas do Convênio 1.831/2006, de 29/06/2006, celebrado com a Prefeitura Municipal de Paço do Lumiar - MA, tendo por objeto "Sistema de Abastecimento de Água", conforme o Plano de Trabalho, com vigência estipulada para o período de 29/06/2006 a 02/07/2009.	Aberto – julgado conf. Acórdão 4563/2018 – TCU – 1ª Câmara
010.689/2016-8	TCE instaurada em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Contrato de Repasse 237.698-34/2007, tendo por objeto a "Execução de pavimentação de vias", com vigência estipulada para o período de 27/12/2007 a 29/05/2015.	Aberto – sem acesso ao processo
029.921/2014-7	TCE 029.921/2014-7 Instaurada pela Superintendência Estadual da Funasa/MA, em razão da omissão no dever de prestar contas do Convênio 0806/2007, celebrado com o Município de Paço do Lumiar/MA, tendo por objeto "a execução de melhorias sanitárias domiciliares".	Aberto – julgado conf. Acórdão 122/2018 – TCU – 2ª Câmara
029.695/2012-0	TCE da PM de Paço do Lumiar/MA, Resp. Aline Feitosa Teixeira e outros, em razão de prejuízos causados ao SUS.	Aberto – sem acesso ao processo

CONCLUSÃO

49. Diante do cenário acima registrado, 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 47, retro), cabe propor, desde logo, o arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 212 do RI/TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

50. 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) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal, a Sra. Glorismar Rosa Venâncio (CPF 146.995.593-87) e ao Sr. Josemar Sobreiro Oliveira (CPF 063.799.743-34), prefeitos do Município de Paço do Lumiar/MA nas gestões 2009-2012 e 2013-2016, respectivamente, para ciência, informando-os que a deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer as correspondentes cópias, em mídia impressa, aos interessados e aos responsáveis arrolados nestes autos.

Secex-TCE, em 20 de março de 2019.

(Assinado eletronicamente)

Carlos Roberto da Silveira

AUFC – Mat. TCU 2558-5