

TC: 015.975/2017-7

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Cascavel -CE

Responsáveis: Décio Paulo Bonilha Munhoz (CPF 310.971.540-68) e Francisca Ivonete Mateus Pereira (CPF 264.174.723-53), gestões 2009-2012 e 2013-2016;

Advogados: Francisco Artur de Souza Munhoz, OAB/CE 13458 e Julio Cesar de Souza Munhoz, OAB/CE 38839, ambos representando o Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz (peça 68)

Interessado em sustentação oral: não há;

Proposta: mérito.

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor dos Srs. Décio Paulo Bonilha Munhoz e Francisca Ivonete Mateus Pereira, em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Contrato de Repasse 193.198-31/2016 (peça 2, p. 43-49;63), Siafi 566492, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o Município de Cascavel/CE, tendo por objeto a “construção de unidades habitacionais”, com vigência estipulada para o período de 4/7/2006 a 28/6/2015 (peça 3, p. 32).

HISTÓRICO

2. Os recursos federais aprovados para a execução do objeto foram orçados em R\$ 438.750,00, dos quais foram liberados mediante as Ordens Bancárias 2007OB904586, de 9/10/2007; 2007OB907229, de 11/12/2007 e 2008OB900665, de 3/7/2008 creditados na conta 006.00647027-1, da agência 1958-5, da Caixa Econômica Federal (peça 2, p. 46).

3. Do que foi depositado na conta do contrato de repasse, foram desbloqueados os seguintes valores (peça 2, p. 3):

Data	Valor desbloqueio União	Valor desbloqueio contrapartida	TOTAL
17/3/2008	62.023,42	7.373,39	69.396,81
26/9/2008	84.982,16	10.102,75	95.084,91
23/12/2008	110.062,43	13.084,32	123.146,75
19/3/2009	93.302,65	11.091,90	104.394,55
TOTAL	350.370,66	41.652,36	392.023,02

4. Em razão dos desbloqueios efetuados, o contratado apresentou as seguintes prestações de contas parciais (Peça 2, p. 4):

Data desbloqueio	Valor (total)	Data Prestação de Contas	Aprovada?
17/3/2008	69.396,81	9/5/2008	SIM
26/9/2008	95.084,91	10/12/2008	SIM
23/12/2008	123.146,75	17/3/2009	SIM
19/3/2009	104.394,55	22/6/2009	SIM

5. Conforme informação constante dos Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento (RAE) de peça 2, p. 84-88, datado de 27/01/2009, e de peça 2, p. 89-91, datado de 24/11/2010, tendo como gestor Décio Paulo Bonilha Munhoz (2009 /2012), referente à vistoria in loco, verificou-se a execução de 81,24% do objeto contratado, com qualidade satisfatória tanto na execução quanto na fiscalização. Trata-se de Construção de Unidades Habitacionais, tendo a CAIXA desbloqueado parcialmente o valor de repasse de R\$ 350.370,66 o qual foi sacado entre Março de 2008 e Maio de 2009, conforme extrato de peça 3, p. 22-26, o qual tinha por obrigação concluir o objeto, dotando de funcionalidade e prestado contas sob a sua gestão, e/ou na impossibilidade de fazê-lo ter apresentado as justificativas que levaram a paralisação do objeto.

6. Posteriormente, em novo Relatório de Acompanhamento de Empreendimento (RAE) de peça 2, p. 92-94, de 4/4/2011, constatou-se que o empreendimento encontra-se com 92,33% de execução, o que foi confirmado pelo Relatório de Acompanhamento de Empreendimento (RAE) de peça 2, p. 96-101, de 6/7/2012. Neste último relatório consta informação que “embora as casas estejam ocupadas a um certo tempo nota-se que houve um certo abandono o por parte do tomador, que deixou serviços inacabados, não executou alguns serviços contratados, executou alguns serviços com qualidade inferior”.

7. Posteriormente, em 6/7/2012, foi emitido novo Relatório de Acompanhamento de Empreendimento (peça 2, p. 103-117), agora demonstrando uma involução constatando execução de 88,22%.

8. No último Relatório de Acompanhamento de Empreendimento, de 30/8/2012 (peça 3, p. 17-18), constatou-se execução de 86,34%.

9. Feito isto, foi emitido o Relatório de TCE de peça 3, p. 40-44, imputando-se débito no valor de R\$ 350.370,66, na data original de 25/3/2008, cuja razão para a instauração da presente Tomada de Contas Especial foi a não execução do objeto pactuado no contrato de repasse 193198-31/2006.

10. O relatório da CGU encontra-se juntado à peça 4, p. 1-4. O certificado de auditoria encontra-se à peça 4, p. 5 e o pronunciamento ministerial à peça 5, ambos pela irregularidade nas contas.

11. Estando os autos nesta Corte, a Secex/MG constatou preliminarmente a falta de documentos essenciais à análise do presente processo, em especial, os extratos bancários da conta de transferência e movimento e cópia dos documentos encaminhados pelo Município conveniente e pelos Srs. Srs. Décio Paulo Bonilha Munhoz (CPF 310.971.540-68) e Francisca Ivonete Mateus Pereira (CPF 264.174.723-53), a título de prestação de contas, impondo-se a realização de diligência ao banco operador e ao Ministério das Cidades, para requerer esses documentos e informações necessários à adequada análise do presente processo.

12. Realizada a diligência, mediante a instrução de peça 23, a Secex-MG propôs as citações dos responsáveis Srs. Décio Paulo Bonilha Munhoz (CPF 310.971.540-68) e Francisca Ivonete Mateus Pereira (CPF 264.174.723-53), ex prefeitos, em decorrência da não execução do objeto pactuado no contrato de repasse 193198-31/2006, que propiciou a ocorrência de não funcionalidade do objeto, com infração ao disposto no(s) alínea "a" do Inciso II do artigo 38 da IN/STN nº 0111997, imputando-se os seguintes débitos:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
62.023,42	25/5/2008 (peça 17. P.6)
84.982,16	29/9/2008 (peça 17, p. 7)
110.062,43	9/1/2009 (peça 19, p. 7)

93302,65	26/5/2009 (peça 20, p. 6)
----------	---------------------------

13. Também propôs a audiência da Sr^a Francisca Ivonete Mateus Pereira (CPF 264.174.723-53), ex prefeita, conforme a seguir:

- **conduta:** não dar continuidade e conclusão na execução do objeto pactuado e não adotou providências quanto ao resguardo do Erário Público e ausência de apresentação da prestação de contas final.

- **Dispositivos violados:** cláusula 3.2, letra “a” e décima segunda do Contrato de repasse 193198-31/2006 e alínea "a" do Inciso II do artigo 38 da IN/STN 1/1997.

14. Os responsáveis foram citados e ouvido em audiência conforme quadro seguinte.

Ofício	Destinatário	peça	AR	peça	resposta
2854/2017	Décio Paulo Bonilha Munhoz	25	Não	-	-
2855/2017	Francisca Ivonete Mateus Pereira	27	Não	-	-
2856/2017	Francisca Ivonete Mateus Pereira (audiência)	29	Não	-	-
459/2018	Décio Paulo Bonilha Munhoz	38	4/4/2018	64	Não
460/2018	Décio Paulo Bonilha Munhoz	37	4/4/2018	63	Não
450/2018	Francisca Ivonete Mateus Pereira	40	11/4/2018	55	Peça 54
451/2018	Francisca Ivonete Mateus Pereira	39	5/4/2018	57	-
449/2017	Francisca Ivonete Mateus Pereira	41	Não	-	-

15. O Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz foi citado conforme demonstrado no quadro acima, além disso consta dos autos que o mesmo solicitou e obteve cópias do processo em duas ocasiões, uma em 12/4/2018 e outra em 26/6/2018, conforme peças 44 e 67.

16. A Sra. Francisca Ivonete Mateus Pereira apresentou alegações de defesa quanto à citação. Porém, no que diz respeito à audiência, esta não recebeu o Ofício e nem foi reiterado ou feito Edital, de modo que se deve considerar que esta não chegou a ser ouvida em audiência.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações

17. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, in verbis:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa”.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

18. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

19. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 TCU Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

20. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

21. No caso vertente, a citação do Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz se deu em endereço proveniente de pesquisa de endereço realizada pelo TCU (Receita Federal – peça 34), e a entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada, de modo que deve ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Ademais, consta das peças 44 e 67 que o responsável solicitou cópias do processo e foi atendido.

22. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada. Entretanto, o responsável não trouxe defesa na fase interna da TCE.

23. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

24. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor. Todavia não houve manifestação do responsável na fase interna da TCE. De qualquer forma, o responsável será aproveitado pelas alegações de defesa apresentadas pelos outros responsáveis arrolados.

ALEGAÇÕES DE DEFESA DA SRA. FRANCISCA IVONETE MATEUS PEREIRA (peça 54)

25. Assevera que “no que tange à questão esboçada, referente ao Contrato de Repasse nº 193.198-31/2006 para execução do Programa Habitação de Interesse Social, tem-se que, o extrato acostado no ofício de citação enumera informações antigas, a última de 14/08/2013”.

25.1. Ocorre que, prossegue, “conforme extrato atualizado, ora acostado, em 28/10/2016, na AVALIAÇÃO FINAL DO TRABALHO SOCIAL este fora encerrado COM FUNCIONALIDADE e atestada a CONCLUSÃO DE 100% DAS OBRAS”.

25.2. Ademais, aduz, “em 07/03/2017, fora aceito novo cronograma de implementação dos trabalhos de regularização fundiária enviado pelo Município, o qual tem fornecido regularmente a documentação pertinente, estando no prazo para conclusão, o qual só se encerra em 21 de maio de 2018”.

25.3. Portanto, finaliza, “observando que esta gestão municipal não esteve inerte frente à problemática apontada, já tendo inclusive concluído as obras do Programa, com entrega das moradias às 40 famílias beneficiadas, é que espera o acatamento deste Tribunal no que tange ao cumprimento de sua responsabilidade institucional”.

25.4. Traz o documento da Caixa à peça 54, p. 2-7, o qual se trata de um extrato relativo à situação do Contrato de Repasse que, de fato, tem pertinência com a questão em comento.

Análise

26. A situação retratada na presente TCE é a execução parcial do objeto, a qual, segundo a Caixa, não apresenta funcionalidade. Portanto, a questão essencial no presente processo fundamenta-se na conclusão ou não pela funcionalidade da parcela executada.

26.1. Sobre isso, pode-se dizer que um objeto tem funcionalidade sempre que, ao ser construído, realiza a função a que se destina e cumpre as condições mínimas de desempenho definidas na proposta ou nas regras do programa. No presente caso, o último Relatório de Acompanhamento de Empreendimento, de 30/8/2012 (peça 3, p. 17-18), corroborado pelo Parecer de peça 3, p. 19-20, constatou-se execução de 86,34% do empreendimento, sendo feitas as seguintes considerações: “embora as casas estejam ocupadas a um certo tempo, nota-se que houve um certo abandono por parte do tomador, que deixou serviços inacabados, não executou alguns serviços contratados, executou alguns serviços com qualidade inferior”. Entretanto, nada diz sobre a falta de funcionalidade da obra.

26.2. A defendente traz em suas alegações um extrato da situação do contrato de repasse elaborado pela Caixa, onde está consignado o seguinte:

- Damos por encerrado o Trabalho Social com funcionalidade, considerando a apresentação em AGO/16, do Relatório Final do Trabalho Social, com a avaliação e a pesquisa de satisfação, quando foi constatado que 82,05% dos entrevistados são os beneficiários iniciais e que houve melhorias nas suas condições de habitabilidade. **Salientamos, ainda, que a obra se encontra 100% concluída e que nos foi encaminhada a relação dos 40 beneficiários finais, juntamente com a declaração de que os mesmos estão incluídos no CADUNICO, com seus respectivos NIS (peça 54, p. 5).**

26.3. Destarte, temos declaração da Caixa afirmando que a obra obteve execução de 100% na atualidade. Esta declaração da Caixa trazida pela responsável data de 28/10/2016, a qual é posterior ao último Relatório de Acompanhamento de Empreendimento, de 30/8/2012, e ao próprio Relatório de TCE, que data de 7/6/2016.

26.4. De qualquer modo, mesmo atendo-se apenas aos fatos que constavam anteriormente do processo, uma obra de habitação popular com nível de execução de 86,34% e já ocupadas pelos moradores, certamente tem funcionalidade, pois se pode considerar que realiza a função a que se destina e cumpre as condições mínimas de desempenho definidas no contrato de repasse. Não há, em nenhum item da planilha apresentada no Relatório de Acompanhamento de Empreendimento, um nível de execução que representasse pendências o suficiente para impedir sua ocupação pelos moradores com um nível de conforto mínimo.

26.5. Nos casos de inexecução parcial do objeto, predomina no TCU o entendimento que o débito é pelo valor integral dos recursos repassados quando ocorrer, em conjunto, as seguintes situações: o objetivo estabelecido não for alcançado, não houver comprovação da possibilidade de aproveitamento da parcela executada e a suspensão da liberação do restante dos recursos resulte de culpa do gestor, o que pode ser extraído dos acórdãos 862/2007-2ª Câmara e 1521/2007-2ª Câmara. No presente caso observa-se que por certo pelo menos uma das condições não ocorreu, que é a impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, pois as construções das habitações estão cumprindo com os objetivos para os quais foram construídas, em que faltavam apenas alguns serviços complementares que não lhes retiravam sua funcionalidade.

26.6. 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.

26.7. No mesmo sentido é o Acórdão 5690/2015-2ª Câmara, o qual traz em seu enunciado que “a jurisprudência do TCU é uníssima no sentido 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”.

26.8. Acrescenta-se que não houve discordância entre a execução física e financeira do objeto, pois foram liberados recursos no valor de R\$ 392.023,02 (item 3 desta instrução) e foi efetivamente comprovada e execução de serviços que totalizam R\$ 416.648,16 (peça 3, p. 17).

26.9. Dessa forma, considerando o relatado e a declaração da Caixa que o empreendimento teve execução de 100% (subitem 26.2 desta instrução), devem ser acolhidas as alegações de defesa apresentadas, com aproveitamento do Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz, revel no processo.

27. Quanto à audiência cujo Ofício não chegou a ser recebido pela Sra. Francisca Ivonete Mateus Pereira, esta deve ser desconsiderada diante do acolhimento das alegações de defesa, ainda mais considerando que a ausência de prestação de contas não foi tratada na presente TCE, além de que foram apresentadas todas as prestações de contas dos recursos desbloqueados, conforme consta do item 4 desta instrução.

28. Informa-se também que o acolhimento das razões de defesa dirime as falhas de não tomada de medidas para o resguardo do patrimônio e para a conclusão da obra.

29. Ademais, apesar da prestação de contas final não ter sido enviada, isso não impediu que a entidade concedente pudesse avaliar a execução física e financeira.

CONCLUSÃO

32. Diante do relatado nos tópicos precedentes, devem ser acolhidas, parcialmente, as alegações de defesa apresentadas pela responsável, Francisca Ivonete Mateus Pereira, (CPF 264.174.723-53), ex-prefeita de Cascavel/CE, na gestão 2013-2016, com aproveitamento do Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz (CPF 310.971.540-68), gestão 2009-2012, devendo suas contas serem julgadas regulares com ressalva, dando-lhes quitação, em razão não ter concluído as obras no tempo inicialmente previsto.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar, para todos os efeitos, revel o Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz (CPF 310.971.540-68), ex-prefeito de Cascavel/CE, gestão 2009-2012, dando-se prosseguimento ao processo, conforme preceitua o art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, §8º, do RITCU

b) acolher as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Francisca Ivonete Mateus Pereira, (CPF 264.174.723-53), ex-prefeita de Cascavel/CE, na gestão 2013-2016;

c) julgar regulares com ressalva as contas da Sra. Francisca Ivonete Mateus Pereira, (CPF 264.174.723-53), ex-prefeita de Cascavel/CE, na gestão 2013-2016, e do Sr. Décio Paulo Bonilha Munhoz (CPF 310.971.540-68), gestão 2009-2012, dando-lhes quitação, com fundamento nos 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;

d) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Caixa Econômica Federal e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.



Secex-TCE, em 8 de julho de 2019.

(Assinado eletronicamente)

APARECIDO MARTINS

AUFC – Mat. 4575-6