

**TC 020.144/2015-6**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade Jurisdicionada:** Município de Cumaru/PE.

**Responsável:** Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior (CPF: 394.032.114-15)

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

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** arquivamento.

## 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 de Cumaru/PE nas gestões 2009-2012 e 2013-2016, em razão da falta de informações e documentos referentes à execução e prestação de contas do Convênio 725.698/2009 (Siconv 725.698), que objetivava a construção de muro de contenção na Av. Osório Ferreira dos Santos, drenagem de águas pluviais e pavimentação com meio fio e linha d'água, no Município de Cumaru/PE (peça 3, p. 13-29).

## HISTÓRICO

2. O objeto do convênio foi inicialmente orçado em R\$ 510.791,41, sendo R\$ 485.000,00 do concedente e R\$ 25.791,41 de contrapartida (peça 3, p. 19), alterada pelo 3º termo aditivo (peça 6, p. 17-21) para R\$ 15.372,49, fixando o montante da avença para R\$ 500.372,49, tendo sido mantida a participação federal em R\$ 485.000,00.

3. A vigência original do repasse, inicialmente de 13/1/2010 a 12/1/2011 (peça 3, p. 29), 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.

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

5. Depois de expirado o prazo para prestação de contas em 7/11/2012, foi encaminhado pelo MI o Ofício 188/2013, de 14/3/2013, ao então prefeito, comunicando-o de que as 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. 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, para evitar a instauração de TCE e a inscrição do responsável no Cadin.

7. Não tendo sido atendidas as cobranças, no âmbito do Ministério da Integração Nacional foi emitido o Parecer Financeiro CGCONV 167/2014, de 28/7/2014 (peça 6, p. 61-64), apontando, além da ausência de documentos no Siconv, o cometimento de irregularidades, tendo como fundamento denúncia da Câmara Municipal de Cumaru/PE, no sentido de que a empresa Trena Construções Ltda., contratada para execução das obras, havia recebido pelos serviços executados pelo pessoal com maquinário da prefeitura (peça 4, p. 102-135).

8. No item 6 do referido parecer consta que as fotos encaminhadas pela Câmara Municipal de Cumaru/PE comprovam a presença de máquinas da prefeitura executando atividades ao longo das obras. Contudo, as fotos, contidas em mídia “CD” encaminhada como Anexo III da denúncia (peça 4, p. 135), não constam destes autos.

9. No Parecer Financeiro CGCONV 188/2014, de 6/8/2014 (peça 6, p. 77-78), da Secretaria Executiva do então Ministério da Integração Nacional, registrou-se que a comunicação do Consultor do Município de Cumaru/PE de que a prestação de contas da avença encontrava-se finalizada no Siconv. No entanto, os registros e documentos continuavam incompletos para o concedente, conforme mensagem eletrônica (e-mail) de 22/7/2014 (peça 6, p. 69) da Coordenação Geral de Convênios do Ministério. 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).

10. Foram expedidas as notificações para conhecimento da instauração do processo de tomada de contas especial, 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).

11. No Relatório de TCE 22/2015, de 16/6/2015 (peça 6, p. 92-106), 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, considerado o responsável pela gestão dos recursos utilizados no objeto pactuado e incumbido do dever de adotar todas as medidas necessárias à correta aplicação financeira e utilização dos recursos manejados, inclusive quanto à obrigação de inclusão da prestação de contas no Siconv.

12. 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.

13. 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.

14. Depois de protocolada a tomada de contas especial neste Tribunal, o Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior, por meio de procurador devidamente constituído (procuração à peça 9), 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”.

15. Na instrução inicial (peça 12), elaborada pela Secex-PE, a questão foi analisada da seguinte forma:

#### EXAME TÉCNICO

(...)

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 Cumarú/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 incluíam 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 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 se deve 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 INTCU 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 os 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 adoção de providências para saneamento do processo junto ao concedente e devolução ao Tribunal.

16. Posto isso, na referida instrução propôs-se que o processo fosse devolvido ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, determinando-lhe, no prazo de sessenta dias, a adoção de providências saneadoras, incorporando os elementos relacionados a seguir, em atenção ao 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.

17. A determinação foi objeto do Acórdão 7418/2017 - TCU - 2ª Câmara, de 16/8/2017 (peça 16), nos seguintes termos:

1.7. Determinar à Secex/PE que:

1.7.1. devolva os autos ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, determinando-lhe que, no prazo de 60 (sessenta) dias, adote providências para o saneamento do processo, incorporando os elementos abaixo relacionados, para que sejam atendidos os requisitos elencados no inciso I, alínea “h”, e § 1º, alínea “a”, do art. 10 da IN TCU 71/2012:

1.7.1.1. pareceres técnico e financeiro sobre a execução 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);

1.7.1.2. CD, anexado à denúncia supracitada, que conteria as imagens a evidenciar o emprego de maquinário da prefeitura nas obras conveniadas; evidências trazidas pelo convenente em mídia eletrônica (CD/DVD); e

1.7.1.3. análise da prestação de contas inserida no Siconv pelo convenente.

18. Em resposta ao Ofício Secex-TCE 113/2019, de 13/2/2019 (peça 22), por meio do Ofício 10.367/2019, de 17/5/2019, a Controladoria Geral da União encaminhou a documentação juntada à peça 25, analisada na instrução à peça 27 da seguinte forma:

#### **Da diligência**

19. Para dar cumprimento ao Acórdão 7418/2017 - 2ª Câmara, foi encaminhado pelo Ministério da Integração Nacional, o Relatório de Visita Técnica 2017-155-RVT-DPP-JMM constante da peça 25, p. 17-27.

20. No referido Relatório está consignado em seu item 28 (peça 25, p. 25) que “em relação a execução do aterro e compactação, como parte integrante dos serviços construção do muro de arrimo, nos termos apresentados pela denúncia formulada pela Câmara Municipal de Cumaru-PE,

há claro registro de ilegalidade e dano financeiro ao cumprimento do objeto pactuado, visto que o ente municipal executou tais serviços com pessoal e maquinário próprio, fora do contrato de prestação de serviços estabelecido no Contrato 091/2011 com a Trena Construções Ltda., além de caracterizar sobreposição de recursos para execução do mesmo objeto”.

21. Em seu item 31, deixa consignado o seguinte: “fazendo-se referência (i) ao custo das obras e serviços não realizados (drenagem pluvial) e (ii) realizados pelo Ente Municipal, de forma irregular (aterro e compactação), no período de validade do convênio (Tabela 3), o valor totaliza R\$ 42.013,57, de acordo com planilha orçamentária aprovada em 04/01/2011”.

(...)

22. Após extensa narrativa dos fatos, conclui o seguinte:

22.1. A meta aprovada no plano de trabalho foi parcialmente concluída, tendo sido executada sem a drenagem pluvial constante no projeto básico e sido elaborada também pelo próprio ente municipal no período de vigência do convênio.

22.2. Recomenda-se que os recursos financeiros, aprovados na planilha orçamentária, referentes as (i) obras de drenagem pluvial e (ii) aterro e compactação, sejam glosadas por não terem sido realizados e realizados pelo ente municipal, respectivamente, totalizando a importância de R\$ 42.013,57, valor que deverá ser devolvido aos cofres públicos devidamente corrigido.

**22.3. Finaliza asseverando que em que pese ter havido alteração na concepção do projeto básico aprovado, sem o conhecimento e anuência do DRR/SEDEC, o objeto, em seu conjunto, apresenta funcionalidade à prevenção de risco de desastre.**

23. Sobre os subitens 1.7.1.2 e 1.7.1.3 do Acórdão 7418/2017 - 2ª Câmara, encaminhamento de CD e análise da prestação de contas, não se manifesta.

24. Em sua manifestação de peça 10, o responsável apresentou esclarecimentos afirmando, em resumo, que 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, conforme análise de peça 12 elaborada pela Secex-PE, em seu item 23.

25. Portanto, pelo que foi relatado até aqui, sobre o aspecto da execução física, o processo está saneado e, com relação aos documentos faltantes, deve-se considerar o que traz o responsável em sua manifestação de peça 10, conforme o seguinte:

Além disso, todas as demais abas do Siconv foram alimentadas com informações e anexos em tempo hábil:

1. Documentos de liquidação;
2. Pagamentos;
3. Registro de ingresso de recurso;
4. Relatório de execução - Financeiro do plano de trabalho;
5. Relatório de execução - Documentos de liquidação incluídos;
6. Relatório de execução - Bens produzidos ou construídos;
7. Relatório de execução - Pagamentos realizados;
8. Todo módulo de prestação de contas.

31.1. Para comprovação da veracidade destas informações, encaminha espelhos extraídos do Portal Siconv (peça 10, p. 13-40).

26. Sendo assim, considerando o Relatório de Visita Técnica 2017-155-RVT-DPP-JMM como documento hábil a comprovar e execução física, mesmo sem haver manifestação do concedente a respeito da execução financeira, o processo encontra-se em condições de dar prosseguimento.

19. No exame técnico a instrução se posicionou nos seguintes termos:

#### **EXAME TÉCNICO**

27. Conforme consta do Relatório de TCE, o motivo para a instauração da presente Tomada de Contas Especial foi a “incompletude das informações e documentos referentes à execução e prestação de contas no SICONV e de irregularidades cometidas na execução das obras conveniadas”, sem especificar quais documentos são faltantes e nem que tipos de irregularidades foram cometidas.

28. Pelo menos quanto ao tipo de irregularidade, o Relatório de Visita Técnica 2017-155-RVTDPP-JMM encaminhado em resposta à diligência apresenta esclarecimentos, o qual conclui por um dano no valor de R\$ 42.013,57. Nada se falou sobre a execução financeira.

29. A diligência determinada pelo Acórdão 7418/2017 - 2ª Câmara foi para que o Ministério encaminhasse pareceres técnicos e financeiros, CD anexo à denúncia da Câmara de Vereadores e análise da prestação de contas inserida no Siconv pelo conveniente.

30. Sobre a execução física do objeto, o Relatório de Visita Técnica 2017-155-RVT-DPP-JMM pode ser considerado como documento hábil a comprová-la, o qual já levou em consideração a denúncia apresentada pela Câmara de vereadores e concluiu pela glosa de despesas que correspondem ao valor de R\$ 42.013,57 (item 27 desta instrução), constituindo este, portanto, o valor do dano apurado pelo concedente. Deste modo, a ausência do CD anexo à denúncia da Câmara de Vereadores não faz falta para o deslinde da questão.

31. Diante da apresentação da execução física, na qual já foi considerada a denúncia, é plausível que se dê prosseguimento ao processo, mesmo que não tenha sido apresentada a análise da execução financeira. Levando-se em conta que a primeira intervenção do Tribunal no processo foi realizada em 8/5/2017, não se mostra adequado que se realize nova diligência solicitando análise financeira pelo concedente, a qual tem pouca probabilidade de alterar o dano apurado no Relatório de Visita Técnica 2017-155-RVT-DPP-JMM.

32. Desta feita, diante de tudo que foi relatado, considera-se que existe comprovada no processo, a existência de um dano no valor de R\$ 42.013,57, cuja data original deve ser a data da transferência dos recursos, que se deu em 15/6/2011. Fora disso, nada mais há a tratar no processo.

33. Este valor de R\$ 42.013,57 quando atualizado para 1/1/2017 resulta em R\$ 60.541,55, inferior, portanto, 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.

34. Destarte, considerando que o processo se encontra pendente de citação válida neste Tribunal, cabe propor desde logo, a título de racionalização administrativa e economia processual, com vistas a evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor da importância a ser ressarcida, o arquivamento do processo, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU c/c os arts. 6º, inciso I e § 3º, e 19 da IN/TCU 71/2012.

35. Sendo assim, entendemos que deve ser afastada a imputação de débito ao responsável com o consequente arquivamento do presente processo a título de racionalização administrativa e economia processual.

(...)

20. Com base no exame técnico a instrução apresentou a seguinte proposta de encaminhamento.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

44. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) arquivar a presente tomada de contas especial, sem julgamento do mérito, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU e no art. 6º, inciso I, c/c o art. 7º, inciso III, e o art. 19, caput, da IN/TCU 71/2012; sem cancelamento do débito de 42.013,57, a ser atualizado a partir de 15/5/2011, a cujo pagamento continuará obrigado o Sr. Eduardo

Gonçalves Tabosa Júnior, CPF 394.032.114-15, ex-prefeito municipal de Cumaru/PE nas gestões 2009- 2012 e 2013-2016;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério do Desenvolvimento Regional e ao Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior, CPF 394.032.114-15, em obediência ao art. 18, § 6º, da Resolução-TCU 170/2004.

21. Por sua vez, o Diretor da Subunidade Técnica (peça 28), com a concordância do Titular da Secex-TCE (peça 29), procedeu ao seguinte exame técnico e proposta de encaminhamento:

#### EXAME TÉCNICO

14. Com a devida vênia, discorda-se das conclusões e da proposta da instrução anterior (peça 27), porquanto as determinações contidas no Acórdão 7.418/2017 - TCU - 2ª Câmara ainda não foram cumpridas, e o processo ainda não se encontra integralmente saneado.

15. A determinação do Acórdão 7418/2017 - 2ª Câmara (vide parágrafo 8 acima) foi para que o Ministério encaminhasse pareceres técnicos e financeiros, CD anexo à denúncia da Câmara de Vereadores e análise da prestação de contas inserida no Siconv pelo conveniente.

16. Na resposta à diligência, foi enviado o Relatório de Visita Técnica 2017-155-RVT-DPPJMM (peça 25, p. 17-27), que pode ser considerado como o relatório sobre a execução física solicitado no acórdão, o qual já levou em consideração a denúncia apresentada pela Câmara de vereadores e concluiu pela glosa de despesas que correspondem ao valor de R\$ 42.013,57, constituindo este, portanto, o valor do dano apurado pelo concedente.

17. No entanto, os demais itens aludidos no acórdão não foram trazidos ao TCU na resposta à diligência, quais sejam:

a) Parecer Financeiro;

b) análise da prestação de contas inserida no Siconv pelo conveniente;

c) CD, anexado à denúncia supracitada (que tem provas referentes à glosa da execução física).

18. Sem essa documentação, não será possível o integral saneamento dos autos, inclusive a análise da execução financeira do ajuste.

(...)

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, ao Ministério da Integração Nacional, para que, no prazo de 75 dias, analise o Relatório de Visita Técnica 2017-155-RVT-DPP-JMM, os documentos da prestação de contas, e os documentos inseridos no Siconv pela entidade conveniente, referentes ao Convênio 725698/2009 (Siconv 725698), celebrado com o município de Cumaru/PE 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”, elaborando, se ainda não o fez, parecer financeiro conclusivo sobre a execução financeira desse ajuste; e encaminhe ao TCU e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União cópias desse parecer financeiro e dos documentos que foram usados como suas evidências, bem como cópia do conteúdo digital do CD anexo à denúncia apresentada pela Câmara Municipal de Cumaru/PE acerca do convênio;

b) encaminhar, como anexo do ofício de diligência, cópia da presente instrução, para subsidiar o órgão diligenciado em sua resposta.

22. A diligência foi realizada por meio do Ofício 9146/2019-TCU/Secex-TCE, de 7/10/2019 (peça 31), atendida pela Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento Regional, por meio do Ofício 446/2019/AECI (MDR)-MDR, de 4/11/2019 (peça 33), informando que a Coordenação-Geral de Prestação de Contas de Convênios do Ministério manifestou-se por meio da

Nota Técnica 142/2019/Diad/CDTCE/CGPC/SPO/Secex-MDR, e que estava encaminhando cópia da Nota Técnica produzida por aquela Coordenação, bem como os anexos que a acompanham.

23. No que diz respeito ao cumprimento das metas do Convênio 725.698/2009 e à funcionalidade das obras, o Relatório de Visita Técnica 2017/155/RVT/DPP/JMM, de 06/11/2017, emitido pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – Sedec, contem os seguintes registros:

23. Conforme avaliado e descrito no item anterior, houve atendimento das etapas de (a) execução dos serviços preliminares, (b) construção do muro de arrimo, (c) implantação de drenagem superficial e (d) pavimentação da Avenida Osório Ferreira dos Santos para a consolidação do objeto proposto. No entanto, verificou-se que a execução das obras e serviços (i) correspondeu parcialmente a **concepção do projeto básico aprovado**, sendo (ii) executada no período de vigência do convênio, e também além deste período, que expirou em 08/10/2012 e, (iii) executada parcialmente pela própria prefeitura municipal. Estes aspectos são detalhados a seguir.

24. Em relação a concepção do projeto, frente as observações colhidas *in loco*, verificou-se que **houve alteração da proposta de implantação da drenagem pluvial sem o conhecimento e aprovação do DRR/SEDEC**. Para a elaboração desta obra, houve a substituição da drenagem subterrânea em prol do escoamento superficial, de forma que o item 3.1 (Tabela 1) foi parcialmente atendido por meio da implantação de canaletas junto ao passeio de pedestres, além da própria inexecução das proposições mencionadas nos itens 3.2, 3.3 e 3.4.

25. A alteração na concepção do projeto básico para a execução **da drenagem pluvial** permite caracterizar **desvio de finalidade** ao objeto pactuado, visto que no 9º boletim de medição de 13/06/2012, **não consta medição das obras desta natureza**. Considera-se, ainda, que neste período a totalidade dos recursos financeiros do convênio já haviam sido transferidos da União ao ente municipal e estes repassados ao executor da obra – Trena Construções Ltda., inclusive ao propósito de aterramento e compactação da via, cuja etapas deveriam ser realizadas em conjunto com a implantação do sistema de drenagem.

26. Neste aspecto, denota-se também falta de zelo do responsável técnico fiscal de obras -

**Engenheiro Leonardo Menezes de Sá**, visto que era do conhecimento do mesmo, conforme declaração juntada ao processo (fl. 20), (i) fazer cumprir o plano de trabalho aprovado, (ii) não permitir alteração das metas físicas sem aprovação prévia da Secretaria Nacional de Defesa Civil e (iii) comunicar a esta Secretaria eventual irregularidade ou imprevisto técnico no decorrer da execução das obras.

27. Em relação a conclusão na execução das obras, constatou-se por meio de imagem *Google Street View* de out/2012 (Fig. 1.14), em trecho da Av. Osório Ferreira dos Santos, que até então não havia sido construído o **passeio público e o guarda-corpo da via**, salientando-se que neste mesmo mês o convênio teria o prazo de vigência definitivamente expirado. **Em que pese haver indícios que estas duas obras foram realizadas pela própria prefeitura municipal não há elementos comprobatórios e incontestáveis quanto a este procedimento**.

28. No entanto, em relação a **execução do aterro e compactação**, como parte integrante dos serviços construção do muro de arrimo, nos termos apresentados pela denúncia formulada pela Câmara Municipal de Cumaru-PE, há claro registro de ilegalidade e dano financeiro ao cumprimento do objeto pactuado, visto que o **ente municipal executou tais serviços com pessoal e maquinário próprio**, fora do contrato de prestação de serviços estabelecido no Contrato 091/2011 com a Trena Construções Ltda., além de caracterizar sobreposição de recursos para execução do mesmo objeto.

29. Aditivamente, nos termos do Parecer Financeiro 167/2014/DTCE/CDTCE/CGCONV/DGI/SECEX/MI de 24/07/2014 (fls. 432/433), verificou-se que foi homologada e adjudicada em favor da Trena Construções Ltda. o valor de R\$ 495.281,09 - vislumbrando que todas as obras e serviços contemplados no projeto básico aprovado deveriam ser executados e concluídos por esta empresa, de acordo com o contrato celebrado com a prefeitura municipal.

30. Tratando das demais obras e serviços executados, verificou-se que encontram pertinência com as informações discriminadas na planilha de cálculo dos quantitativos, além de serem afins ao propósito de trazer, em conjunto, funcionalidade ao objeto como ação de prevenção, salvo o subdimensionamento da drenagem fluvial, previamente existente, não contemplada no objeto como ação de prevenção.

31. Fazendo-se referência (i) ao **custo das obras e serviços não realizados** (drenagem pluvial) e (ii) **realizados pelo ente municipal**, de forma irregular (aterro e compactação), no período de validade do convênio (Tabela 3), o valor totaliza R\$ 42.013,57 (quarenta e dois mil treze reais e cinquenta e sete centavos), de acordo com planilha orçamentária aprovada em 04/01/2011. Este valor, quando corrigido monetariamente pelo índice IGP-M em 31/10/2017 (Fator: 1,437798) totaliza R\$ 60.407,02 (sessenta mil quatrocentos e sete reais e dois centavos), sem acréscimo de juros moratórios. Ressalta-se que esta estimativa não substitui aquela a ser elaborada no âmbito das atribuições da CGCONV.

24. A Tabela 03 elaborada no Relatório de Visita Técnica 2017/155, contém a síntese das informações referente às obras não realizadas, realizadas pelo convenente, bem como aquelas realizadas fora do prazo de validade do convênio, a saber (peça 36, p. 10):

Tipologia da Obra	Descrição	Valor aprovado no projeto básico em 04/01/2011 (R\$)	Valor corrigido em 31/10/2017 (R\$)
Drenagem Pluvial subterrânea	Obra não realizada.	11.450,13	16.462,97
Aterro e compactação	Obras e serviços realizados pelo Convenente	30.563,44	44,05
Passeio Público	Realizada fora do período de validade do convênio	-	-
Guarda Corpo da via	Realizada fora do período de validade do convênio	-	-
TOTAL		42.013,57	60.407,02

25. A Nota Técnica 142/2019/Diad/CDTCE/CGPC/SPO/Secex-MDR, extraída da aba “itens não digitalizáveis”, anexada à peça 35, esclareceu que em 5/4/2019, atendendo à solicitação de informações da CGU por meio do Ofício 3357/2019/DIVTCE/CGLOT/DG/SFC-CGU, de 26/3/2019, emitiu a Nota Técnica 029/2019/Diad/CDTCE/CGPC/SPO/Secex/MDR contendo esclarecimentos acerca da análise do Convênio 725698/2009, conforme descrito a seguir:

2. Em atendimento, informamos que o Ordenador de Despesa, tomando por base o Relatório de Visita Técnica 2017/155/RVT/DPP/JMM, de 06/11/2017, emitido pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - Sedec, **decidiu por dispensar a Tomada de Contas Especial - TCE** no valor de R\$ 55.520,26, sendo R\$ 45.239,19 de Recursos Federais e R\$ 10.281,07 de rendimentos, a serem atualizados de acordo com a legislação vigente e considerando o crédito de R\$ 2.230,45 de recursos já recolhidos a União, em desfavor do **Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior**, ex-

prefeito municipal, da empresa Treno Construções Ltda. e do Município de Cumaru/PE (Parecer Financeiro 308/2018/DTCE/CDTCE/CGPC/DGI/Secex/MI, de 14/11/2019 - anexo).

3. Atendendo ao subitem 18.5 do item X - Conclusão do referido Parecer Financeiro, esta Coordenação-Geral notificou os responsáveis informando-os que seus nomes serão inscritos no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados no Setor Público Federal - Cadin (Ofícios 1823, 1824 e 1825/2018/CGPC/DGI/Secex/MI, de 26/12/2018 - anexos). Em razão da devolução do Ofício 1823/2018 encaminhado ao ex-prefeito pelo motivo "mudou-se", emitimos o Edital de Notificação 001/2019, publicado em 29/1/2019 (anexo).

4. Ato contínuo, e em razão de o dano ao Erário não ter atingido o limite mínimo para envio ao Tribunal de Contas da União, na forma prevista no inciso I do art. 6º da IN/TCU 71/2012, o nome dos responsáveis foram registrados na conta "*Diversos Responsáveis em Apuração*" no Siafi, com o devido encaminhamento dos Autos à Coordenação de Contabilidade para registro na conta "*Diversos Responsáveis Apurados*" (Relatório de TCE 018/2019 - anexo) e o dano cadastrado no Banco de Débitos do sistema e-tce.

26. O Ministério do Desenvolvimento Regional enviou também o Relatório de Visita Técnica 2017/155/RVT/DPP/JMM, de 6/11/2017 (peça 36), contendo informações sobre a inspeção técnica nas obras do Convênio 725698/2009 (Siconv 725.698) nos dias 25 e 26/10/2017 em atendimento a demanda formulada pelo Tribunal de Contas da União, do qual se extraem os seguintes registros adicionais:

14. Em relação as obras e serviços de pavimentação apresentados no projeto básico e planilha orçamentária (itens 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 da tabela 02), verificou-se que **todos foram realizados**. No entanto, houve diferenças em maior ou menor extensão, para um ou outro item considerado (peça 36, p. 4).

15. Anota-se que não pôde ser verificada a reconstrução em paralelepípedos da Av. Osório Ferreira dos Santos, contemplado no convênio, visto que atualmente toda via se encontra recoberta com pavimento asfáltico. Considera-se, no entanto, que **houve o reassentamento em pedra neste trecho da via, comprovado na base da cobertura asfáltica existente junto ao meio fio** (peça 36, p. 5).

16. Em relação a concepção e altura do guarda-corpo, anota-se que houve alteração da proposta estabelecida no projeto básico (construção em concreto armado), em relação ao constatado *in loco* (tubulações em ferro preenchida em concreto e ligados entre si por corrente metálica). **Prevalece**, no entanto, **a funcionalidade da obra** realizada com o propósito de dar segurança aos usuários do passeio público (peça 36, p. 5).

27. Por sua vez, na Nota Técnica 029/2019/Diad/CDTCE/CGPC/SPO/Secex/MDR, de 8/4/2019 (peça 37), o Ministério registra:

2. Em atendimento, informamos que o Ordenador de Despesa, tomando por base o Relatório de Visita Técnica: 2017/155/RVT/DPP/JMM, de 06/11/2017, emitido pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - Sedec, decidiu por dispensar a Tomada de Contas Especial - TCE no valor de R\$ 55.520,26, sendo R\$ 45.239,19 de recursos federais e R\$ 10.281,07 de rendimentos, a serem atualizados de acordo com a legislação vigente e considerando o crédito de R\$ 2.230,45 de recursos já recolhidos a União, em desfavor do Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior, ex-prefeito municipal, da empresa Treno Construções Ltda. e do Município de Cumaru/PE (Parecer Financeiro 308/2018/DTCE/CDTCE/CGPC/DGI/Secex/MI, de 14/11/2019 - anexo).

(...)

4. Ato contínuo, e em razão de o dano ao erário não ter atingido o limite mínimo para envio ao Tribunal de Contas da União, na forma prevista no inciso I do art. 6 da IN/TCU 71/2012, o nome dos responsáveis foram registrados na conta "*Diversos Responsáveis em Apuração*" no Siafi, com o devido encaminhamento dos Autos à Coordenação de Contabilidade para registro na conta "*Diversos Responsáveis Apurados*" (Relatório de TCE 018/2019 - anexo) e o dano cadastrado no Banco de Débitos do sistema e-tce (peça 37, p. 1-2).

28. A seu turno, o Parecer Financeiro 308/2018/DTCE/CDTCE/CGPC/DGI/Secex/MI, de 14/11/2018 (peça 36, p. 63), consignou que:

11.2. Da Execução Financeira (Relatórios de Receita e Despesas, Relação de Pagamentos e Extratos Bancários):

11.2.1. As despesas registradas foram identificadas nos Extratos da Conta Corrente Específica do Convênio (lapela "Anexo", Módulo "Prestação de Contas") e **se encontram em conformidade** com as Notas Fiscais – NF inseridas na lapela “Documento de Liquidação”, Módulo de Execução;

11.2.2. Os rendimentos financeiros verificado nos extratos bancários foi no valor de R\$ 12.511,52, divergente dos valores informado na lapela "Registro de Ingresso de Recurso", **fato que não prejudicou a análise financeira.**

11.2.3. Não consta na lapela “Registro de Ingresso de Recurso” informações da contrapartida, também não foram constatados créditos referente à contrapartida nos extratos bancários da conta corrente específica do convênio, **o que onerou os recursos federais e os rendimentos financeiros;**

11.2.4. Em 17/6/2014, o responsável efetuou o recolhimento de R\$ 2.230,45, referente a saldo de rendimentos financeiros, conforme anexo na Lapela "Saldo Remanescente" do Módulo "Prestação de Contas", confirmado por meio de consulta ao Registro de Arrecadação do SIAFI (pág. 26, vol. III).

(...)

29. Com base na análise da execução financeira e no Relatório de Visita Técnica 2017/155/RVT/DPP/JMM, de 6/11/2017, o Parecer Financeiro 308/2018 identificou que (peça 36, p. 63-64):

12.1. O ordenador de despesa Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior efetuou pagamentos no âmbito do Contrato 091/2011, **referente à drenagem pluvial** subterrânea considerada pela área técnica como obra não realizada e às obras e serviços realizados pelo conveniente (Relatório de Visita Técnica 2017/155/RVT/DPP/JMM), conforme se observa as autorizações nas notas de subempenho e ofícios solicitando as transferências de recursos para conta bancária da empresa Treno Construções Ltda., contrariando o disposto Constituição Federal (art. 70, parágrafo único), Lei 8.443/1992 (art. 8º), Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU 424/2016 (art. 70, § 1º, inc. II, alínea "a"), no valor de R\$ 40.304,19, quando deveria ter glosado os valores pelos serviços não executados pela empresa contratada;

12.2. A empresa Treno Construções Ltda. **recebeu a totalidade dos recursos** previstos no Contrato 091/2011, os quais incluíram a **drenagem pluvial não realizada** bem como as obras e serviços realizados pelo conveniente, contrariando o art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, Lei 8.443/1992 (art. 8º), Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU 424/2016 (art. 70, § 1º, inc. II, alínea "a"), metas que deveriam ter sido glosadas das faturas no valor de R\$ 40.304,19;

12.3. O Município de Cumaru representado pelo Eduardo Gonçalves Tabosa Junior firmou o Termo de Convênio, no qual traz como obrigação **o aporte da contrapartida, porém não foi constatado na relação de pagamentos nem nos extratos bancários o aporte do referido valor**, contrariando a Constituição Federal (art. 70, parágrafo único), Lei 8.443/1992 (art. 8º), Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU 424/2016 (art. 18 e art. 70, § 1º, inc. II, alínea "d") e Decisão Normativa TCU 57/2004 (arts. 1º ao 3º) e demais normas legais e infralegais disciplinadoras das transferências de recursos federais, fato que onerou os recursos federais no valor de R\$ 15.216,07, dessa forma a glosa financeira será imputada ao Município solidariamente ao ex-Gestor Eduardo Gonçalves Tabosa Junior.

30. Quanto ao débito, o parecer financeiro opinou por responsabilizar (peça 36, p. 64):

30.1. O Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior, ex-prefeito municipal, solidariamente com a empresa Trena Construções Ltda. pela glosa técnica de R\$ 40.304,19, com data de 15/6/2011, e crédito de R\$ 2.230,45 relativo a rendimentos financeiros recolhidos ao Tesouro Nacional em 17/6/2014.

30.2. O Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior, ex-prefeito municipal, solidariamente com o Município de Cumaru – PE, pelo débito de R\$ 15.216,07, com data de 15/6/2011, em razão da contrapartida não aportada ao objeto conveniado.

31. Conclusivamente o parecer financeiro sugeriu (peça 36, p. 65-66):

18.1. dispensar a Tomada de Contas Especial no valor de R\$ 55.520,26, sendo R\$ 45.239,19 de recursos federais e R\$ 10.281,07 de rendimentos, a serem atualizados de acordo com a legislação vigente e considerando o crédito de R\$ 2.230,45 de recursos já recolhidos a União, em desfavor do Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior, ex-prefeito municipal, da empresa Treno Construções Ltda. e do Município de Cumaru – PE.

32. A propósito, o Ministério do Desenvolvimento Regional encaminhou novo Relatório de TCE 18/2019 (peça 37, p. 32-38), alterando a motivação do anterior (item 1, retro), de modo que esta TCE teve seu rol de responsáveis acrescido da empresa Trena Construções Ltda. e a motivação que a fundamenta passou de “incompletude de documentos no Siconv” para “não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União referente aos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Cumaru/PE, por meio do Convênio 01126/2009”. O débito, por sua vez, passou da totalidade dos recursos repassados R\$ 485.000,00 para R\$ 55.520,26 (valores originais).

33. Desta vez o tomador de contas, com base no Relatório de Visita Técnica 2017/155/RVT/DPP/JMM, da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, e no Parecer Financeiro 308/2018/DTCE/CDTCE/CGPC/DGI/Secex/MI (peça 37, p. 38, item 12), considerou que a TCE decorreu da não execução total do objeto pactuado, serviços executados com máquinas e pessoal da prefeitura, conforme constatado pela área técnica por meio da vistoria in loco realizada e a não aplicação da contrapartida pelo Conveniente (peça 37, p. 34). Conclusivamente, considerou que o valor do débito não atingiu o limite mínimo para envio ao TCU, na forma prevista no inciso I do art. 6º da IN/TCU 71 /2012 (peça 37, p 38, item 16).

## EXAME TÉCNICO

34. Deve-se salientar que a documentação enviada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional encontra-se na aba “itens não digitalizáveis”, extraída por cópia às peças 35-37.

35. Importante registrar que a tomada de contas especial não é o procedimento adequado para se apurar ou continuar apurando denúncias. Aliás, segundo o art. 234, § 2º, do RITCU, a denúncia que preencha os requisitos de admissibilidade será apurada em **caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência**, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do relator. Prescreve, também, o art. 235 c/c art. 237, parágrafo único, do Regimento, que a denúncia, ou representação, sobre matéria de competência do Tribunal deverá (...) estar **acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada**. Por sua vez, o art. 5º da IN/TCU 71/2012 dispõe que 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.

36. Segundo o parágrafo único, combinado com o inciso II, do referido art. 5º da IN/TCU 71/2012, o ato que determinar a instauração da tomada de contas especial, deverá indicar, entre outros 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.

37. Nesse cenário, verifica-se que esta tomada de contas especial foi inicialmente motivada pela ausência de documentos que deveriam ter sido inseridos no Siconv que permitissem ao concedente analisar a prestação de contas do Convênio 725.698/2009 (item 1, retro). Nada que dissesse respeito a irregularidade de outra natureza foi abordado no Relatório de TCE 22/2015, de 16/6/2015 (peça 6, p. 92-106).

38. Os documentos enviados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, desta vez atendem ao solicitado no Acórdão 7418/2017 - 2ª Câmara, mais precisamente quanto:

38.1. Ao item 1.7.1.1 na medida em que enviou os pareceres técnico e financeiro sobre a execução do objeto do Convênio 725.698/2009 (itens 25-27, retro).

38.2. Ao item 1.7.1.2, pois o CD, anexado à denúncia supracitada, que conteria as imagens a evidenciar o emprego de maquinário da prefeitura nas obras conveniadas, não foi enviado. Todavia, isso não configura descumprimento de decisão desta Corte, mas sim que tal documentação não “existe” para efeito de análise nesta TCE. Aliás, o concedente se certificou, *in loco*, que realmente parte das obras foi realizada pelo próprio município conveniente (item 24, retro). Teceremos comentários adicionais, mas adiantamos que o não envio, ou a não localização de tal CD, na realidade desqualifica o conteúdo da denúncia formulada (item 33, retro).

38.3. Ao item 1.7.1.3, tendo em vista que houve a análise da prestação de contas inserida no Siconv pelo conveniente (itens 28-31, retro).

39. Dessume-se, do exposto, que os pareceres técnicos, financeiros e o novo relatório de TCE apontam para o débito de R\$ 55.520,26, e sugerem a dispensa da continuidade desta TCE com base no limite previsto no inciso I do art. 6º da IN/TCU 71/2012. No entanto, a TCE já se encontra instaurada e a opção contida no art. 6º, inciso I, da IN/TCU 71/2012 não tem caráter absoluto, tratando-se de uma faculdade do credor, e não um direito do devedor (c.f. Acórdão 2341/2019 – Plenário, Relator Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

40. Por outro lado, esta TCE foi objeto de duas instruções preliminares e um acórdão determinando medidas saneadoras que foram atendidas, exceto quanto ao envio do documento mais importante (CD), que supostamente conteria a prova material (fotos) que sustentaria a denúncia feita pela Câmara Municipal de Cumaru/PE. Tal elemento de prova não foi encontrado/enviado pelo Ministério. Portanto, trata-se de evidência não localizada, podendo ser dissociada da situação fática e jurídica desta TCE (item 38.2, retro).

41. Com efeito, segundo a denúncia o município conveniente estaria executando serviços com maquinário e pessoal próprio. Nesse quesito, o Relatório de Visita Técnica 2017/155 concluiu que a “drenagem pluvial subterrânea” não foi realizada e que os serviços “aterro e compactação” foram executados pelo conveniente (itens 23-24, retro).

42. Todavia, o Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior, ainda na condição de prefeito de Cumaru, admitiu que no início do processo, antes da formalização do convênio, fora prevista a contrapartida financeira municipal estimada em R\$ 15.000,00. No entanto, na fase dos 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 da remoção do material escavado. Os serviços de escavação resultariam em acréscimo aproximado de 30% do valor final da obra, o que a inviabilizaria financeiramente (peça 10, p. 1-2).

43. Acrescentou que as máquinas foram 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 (peça 10, p. 2).

44. O Relatório de Visita Técnica 2017/155 não confirmou essa versão e adicionou que houve a substituição da drenagem subterrânea em prol do escoamento superficial (peça 36, p. 5).

45. Nota-se que o relatório insiste na versão de que houve pagamento por serviços não realizados pela empresa, mais precisamente em relação ao **aterro e compactação**, como parte integrante dos serviços construção do muro de arrimo (peça 36, p. 9, item 28). No entanto, tal conclusão não passa de mera ilação, visto que sem sustentação em elemento de prova mínimo, ante a

não apresentação de qualquer evidência. O relatório não veio acompanhado, por exemplo, de medições da empresa, planilhas de quantitativos e preços, ou mesmo declarações de pessoas ou, até mesmo fotos que dessem respaldo ao registrado no relatório. Assim, não se poderia afirmar no relatório que o conveniente teria efetuado pagamentos por serviços não realizados. Deve-se aceitar, assim, a linha de argumentos do ex-prefeito (v. item 35 c/c item 42, retro).

46. A única constatação aceitável do relatório de vistoria técnica foi a de que houve alteração do projeto, devido a substituição da drenagem subterrânea pela drenagem superficial. Tal ocorrência, entretanto, não configura desvio de finalidade, passível de débito, considerando que os recursos foram aplicados no mesmo objeto, havendo somente a alteração do projeto passando de drenagem subterrânea para drenagem superficial. Teria, no entanto, caso fosse motivo de impedimento de funcionalidade do empreendimento, ou mesmo substancial prejuízo decorrentes de pagamentos indevidos em função de pagamentos por serviços de drenagem subterrânea – quando efetivamente foi realizada drenagem superficial - no relatório o Ministério da Integração Regional deveria ter apurado as diferenças eventualmente pagas a maior, lastreado em documentos mínimos como as medições dos serviços executados, as notas fiscais emitidas e os extratos bancários demonstrando os pagamentos irregulares. No entanto, mais uma vez o relatório não juntou qualquer elemento de prova nesse sentido. Nesse caso, cabe evidenciar o seguinte Acórdão deste Tribunal:

Acórdão 6903/2018-Segunda Câmara (Relatora: Ministra Ana Arraes)

Enunciado

A incerteza quanto ao montante e à própria existência do débito, em decorrência da impossibilidade de obtenção de dados necessários à adequada metodologia de cálculo do prejuízo ao erário, impõe o arquivamento, sem exame do mérito, da tomada de contas especial, por ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 201, § 3º, c/c o art. 212 do Regimento Interno do TCU.

47. Devemos lembrar, neste ponto, que esta TCE originalmente foi instaurada em razão do não preenchimento correto do sistema Siconv com os documentos de prestação de contas do Convênio 725.698/2009 (item 1, retro). Essa documentação foi complementada e analisada no Parecer Financeiro 308/2018 (peça 36, p. 58), no sentido de que as despesas realizadas estavam em conformidade com os extratos da conta específica e com as notas fiscais emitidas, não se apontando, desta vez, ausência de qualquer documento que pudesse prejudicar a análise financeira do convênio (item 28, retro).

48. O Relatório de Visita Técnica 2017/155 registrou, ainda, que houve a realização de serviços depois da vigência do ajuste. Contudo, não indicou quais serviços teriam sido realizados nessa condição. Formalmente, tem-se que o convênio vigeu de 13/1/2010 a 8/10/2012 (item 3, retro), enquanto a relação de pagamento inserida no Siconv indica a realização de pagamentos de 9 notas fiscais emitidas pela empresa Trena Construções Ltda. entre 26/7/2011 e 13/7/2012 (peça 10, p. 16-17), ficando, por conseguinte, os pagamentos em conformidade com a vigência do instrumento convenial, podendo-se, no aspecto formal, descartar tal ocorrência irregular.

49. Por fim, o Parecer Financeiro 308/2018 e o novo Relatório de TCE (itens 28, 30 e 33, retro) ressentiram-se da falta da utilização da contrapartida municipal de R\$ 15.372,49, no objeto conveniado (peça 36, p. 64, item 12.3). No entanto, prevalece nesta Corte o entendimento jurisprudencial de que a não aplicação do valor previsto como contrapartida municipal enseja a devolução à União pelo ente federado, e não pelo gestor, a exemplo dos acórdãos abaixo mencionados:

Acórdão 638/2018-Segunda Câmara (Relatora: Ministra Ana Arraes)

Enunciado

A obrigação de preservar a proporção entre verbas da União e de município estabelecida em instrumento de convênio é do ente federativo recebedor dos recursos. Não é atribuível ao prefeito a

responsabilidade de restituir valores de contrapartida que não foram empregados no objeto do convênio e permaneceram nos cofres municipais, sob pena de haver enriquecimento ilícito por parte do município.

Acórdão 1063/2009-Segunda Câmara (Relator: Ministro André de Carvalho)

Enunciado

A não aplicação do valor previsto como contrapartida municipal enseja a devolução à União, pelo ente federado, da parcela dos recursos federais que acabaram por substituir, indevidamente, os recursos da contrapartida na execução do convênio, a fim de se manter a proporcionalidade de execução estabelecida inicialmente no instrumento.

50. A propósito, cabe adicionar que esta Corte tem acolhido encaminhamento no sentido de dispensar providências adicionais no sentido dar continuidade ao processo nos casos de remanescer débitos decorrentes da não aplicação da contrapartida municipal, de pequeno valor, a exemplo dos acórdãos abaixo:

Acórdão 13705/2019 – Primeira Câmara (Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti)

Voto:

(...)

Entendo também não caber providências adicionais por parte deste Tribunal, em observância aos princípios da economia processual e da racionalidade administrativa, em relação ao débito apurado em decorrência da não aplicação da contrapartida municipal, no valor de R\$ 2.841,28, de responsabilidade do município, por ser de diminuta monta. Ressalte-se que não houve o chamamento do município aos autos quanto a esse débito.

Acórdão 3619/2015 – Segunda Câmara (Relator: Ministro André de Carvalho)

Voto

24. De mais a mais, entendo que, no presente momento processual, não se mostra adequada a busca de uma eventual responsabilização do município, pela falta de comprovação da aludida contrapartida, e até mesma das empresas, pela suposta inexecução parcial do ajuste, já que a persecução dessas responsabilidades dependeria da responsabilização dos prefeitos sucessores, que, como visto, não se mostra cabível, neste momento, diante do longo tempo transcorrido desde os fatos, além dos demais motivos já alinhados nestas razões de decidir.

Acórdão 5483/2011 – Segunda Câmara (Relator: Ministro André de Carvalho)

Voto

Com efeito, no caso concreto em análise, considerando que a parcela executada do objeto, segundo apurado na vistoria do órgão concedente, equivale, em termos monetários, ao valor de R\$ 177.450,00 (R\$ 250.000,00 x 70,98%); considerando que a proporção original prevista no termo de convênio foi 92,07% de recursos federais e 7,93% de contrapartida, é de se concluir que 7,93% de R\$ 177.450,00, ou seja, R\$ 14.071,78, correspondem ao percentual da contrapartida, não aplicada na parte da obra executada, que deveria ser ressarcido pelo Município de Uarini/AM ao Tesouro Nacional.

Ocorre que esse valor é inferior ao valor de alçada de R\$ 23.000,00 previsto pela IN TCU nº 56, de 2007, fixado, pelo Tribunal, para o encaminhamento de processo de TCE para julgamento (subitem 9.2 do Acórdão nº 2.647/2007 – Plenário e no art. 11 da IN TCU nº 56, de 2007).

Nesse caso, entendo adequada a proposta formulada pelo Ministério Público, com fundamento nos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, no sentido de que a baixa materialidade do valor envolvido não justifica a adoção de providências com vista à continuidade da cobrança do referido montante.

E, nesse caso, julgo que a medida mais adequada seja a de se determinar o arquivamento da presente tomada de contas especial em relação à responsabilidade do ente federado, por falta de

pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular deste processo de TCE, nos termos do art. 169, II, do RITCU c/c os arts. 5º, § 1º, inciso III, 10 e 11 da Instrução Normativa TCU 56, de 5 de dezembro de 2007.

51. Observa-se da jurisprudência acima que a dívida relacionada à contrapartida não aplicada pode ser considerada de pouca monta se considerada a proporcionalidade entre os recursos federais e municipais. Nesta TCE trata-se de contrapartida de pouca expressão monetária, da ordem de R\$ 15.372,49, representando apenas 3,07% do investimento, se comparada ao total dos recursos previstos no objeto conveniado no total de R\$ 500.372,49 (item 2, retro). Deve-se aceitar como atenuante, que parte das obras foi realizada, licitamente, com maquinário próprio do município (valor não especificado), o que poderia ser computado como contrapartida, de modo a justificar a aplicação da jurisprudência acima colacionada.

## CONCLUSÃO

52. A presente tomada de contas especial foi inicialmente instaurada em decorrência de falhas formais decorrentes da ausência de inserção de documentos no Sistema Siconv, impedindo o concedente avaliar a prestação de contas do Convênio 725.698/2009 (item 1, retro).

53. A documentação foi inserida no sistema, visto que o concedente emitiu o Parecer Financeiro 308/2018/DTCE/CDTCE/CGPC/DGI/Secex/MI, de 14/11/2018 (peça 36, p. 63), atestando a execução financeira dos recursos repassados por conta do ajuste (item 28, retro).

54. No curso do processo, a Câmara de Vereadores de Cumaru/PE fez denúncia de que a empresa Trena Construções Ltda., contratada para execução das obras, havia recebido pelos serviços executados pelo pessoal com maquinário da prefeitura (item 7, retro).

55. Foi ressaltado que os processos de denúncia e representação não se confundem com o processo de tomada de contas especial, visto que aqueles, instaurados, a denúncia/representação deve estar **acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada (item 35, retro)**. Por sua vez, a TCE, e nela cabem medidas saneadoras, mas não para a produção de prova mínima que originariamente deveria ter sido produzida na denúncia e/ou representação, exige, para sua subsistência, que o ato que determinar a instauração do processo, deverá indicar, entre outros 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 (item 36, retro).

56. No âmbito deste Tribunal, por força do Acórdão 7418/2017 - TCU - 2ª Câmara, de 16/8/2017 (item 17, retro), foram realizadas diligências saneadoras atendidas pelo Ministério da Integração Regional (item 38, retro).

57. Atendendo as determinações desta Corte, o Ministério realizou vistoria no empreendimento, materializada no Relatório de Visita Técnica 2017/155/RVT/DPP/JMM, de 6/11/2017 (item 26, retro), constatando que as obras foram realizadas e atendendo a finalidade proposta, não obstante apontando sinais de que alguns serviços foram realizados com maquinário e pessoal da prefeitura. No entanto, tal relatório não se fez acompanhar, minimamente, de um conjunto probatório suficiente para sustentar os fatos denunciados/constatados (itens 41-46, retro).

58. No entanto, ainda que se admitissem procedentes os novos fatos levantados nos relatórios técnicos e financeiros do Ministério da Integração Nacional, tais relatórios, e o novo Relatório de TCE, quantificaram o débito abaixo do valor mínimo que justificaria a continuidade do processo. Sugeriram, conforme consolidado na Nota Técnica 142/2019, dispensar a tomada de contas especial no valor de R\$ 55.520,26, sendo R\$ 45.239,19 de Recursos Federais e R\$ 10.281,07 de rendimentos, a serem atualizados de acordo com a legislação vigente e considerando o crédito de R\$ 2.230,45 de recursos já recolhidos a União, em desfavor do Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior, ex-prefeito municipal, da empresa Trena Construções Ltda. e do Município de Cumaru/PE (item 25, retro).

59. Nesse contexto, a rigor caberia propor o arquivamento do processo, prestigiando-se o disposto no art. 6º, caput e inciso I, da IN/TCU 71/2012, visto que o valor do débito sugerido pelo tomador de contas, atualizado até 1/1/2017, é inferior a R\$ 100.000,00.

60. No entanto, os relatórios de execução física e financeira que deram suporte e motivaram a abertura desta TCE não são consistentes quanto ao montante do débito e nem mesmo são capazes de sustentar as condutas reprováveis atribuídas ao responsável arrolado nos autos.

61. Diante dessas circunstâncias, examinando esta TCE à luz do art. 5º da IN/TCU 71/2012 (alterada pela IN/TCU 76/2016), verifica-se que nela não se confirmam os pressupostos exigidos no normativo, na medida em que os elementos constitutivos dos autos não asseguram de fato, com o grau de precisão necessário, se houve o dano aos cofres públicos no valor do débito apurado pelo concedente e nem mesmo sustentam a existência das irregularidades levantadas pelo tomador de contas no novo Relatório de TCE (itens 32-33 e 46, retro).

62. Nesse contexto, concluímos que a tomada de contas especial não preenche os requisitos previstos na IN/TCU 71/2012, em razão da falta de pressupostos válidos e regular do processo, considerando a ausência de documentos convincentes e outros elementos probatórios que lastrearam a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado, devendo ser arquivada com fundamento no art. 5º, incisos II e III, da IN/TCU 71/2012, art. 169, c/c o art. 212 do Regimento Interno do TCU (item 55, retro).

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

a) arquivar os presentes autos, por falta de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, com amparo no art.1º, inciso I, da Lei 8.443/1992, arts. 169, VI, e 212 do Regimento Interno do TCU, e no art. 5º, incisos II e III, da IN/TCU 71, de 28/11/2012;

b) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério da Integração Regional, ao Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior (CPF 394.032.114-15), prefeito de Cumaru/PE nas gestões 2009-2012 e 2013-2016, ao Município de Cumaru/PE e à empresa Trena Construções Ltda. (CNPJ 02.072. 733/0001-67), para ciência, informando que a deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://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 6 de fevereiro de 2020.

*(Assinado eletronicamente)*

Carlos Roberto da Silveira

AUFC – Mat. TCU 2558-5