

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 035.921/2015-3.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Cabrobó – PE.

Responsável: Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti (CPF 076.512.284-72).

Representação legal:

(a) Luís Alberto Gallindo Martins (OAB-PE 20.189), entre outros, representando Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CODEVASF. CONVÊNIO. PARCIAL IMPUGNAÇÃO DOS DISPÊNDIOS. CITAÇÃO. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE OS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS E OS SUPOSTOS DISPÊNDIOS. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS TRANSFERIDOS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) em desfavor de Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti, como então prefeito de Cabrobó – PE (gestões: 2005-2008 e 2009-2012), diante da parcial impugnação dos dispêndios inerentes ao Convênio n.º 5.0014/2000 destinado à execução das obras para a implantação do sistema de esgotamento sanitário a partir do aporte de recursos federais sob o valor de R\$ 6.025.425,75, tendo a vigência do ajuste sido estipulada para o período de 10/8/2005 a 19/11/2008.

2. Após a análise final do feito, o Auditor Federal Venilson Miranda Grijó lançou o seu parecer conclusivo à Peça 24, com a anuência dos dirigentes da Secex-TCE (Peças 25 e 26), nos seguintes termos:

“(…) 2. O convênio foi firmado no valor de R\$ 6.314.626,12, sendo R\$ 6.013.930,45 à conta da concedente e R\$ 300.695,67 referentes à contrapartida. O convênio teve vigência inicialmente prevista de doze meses (10/8/2005 a 10/8/2006 - peça 1, p. 45), sendo prorrogado até 19/11/2008 (peça 1, p. 124-143, 209 e 269). Por meio do primeiro termo aditivo (peça 1, p. 141), o valor aprovado foi readequado, passando de R\$ 6.428.112,89 para R\$ 6.342.553,42, sendo R\$ 6.025.425,75 à conta da Codevasf e R\$ 317.127,67 referentes à contrapartida.

3. Os recursos foram liberados por meio das Ordens Bancárias 2006OB900516, de 23/2/2006 (R\$ 2.004.643,48); 2007OB601608, de 11/6/2007 (R\$ 1.995.356,52); e 2008OB901205, de 23/4/2008 (R\$ 2.025.425,75), totalizando R\$ 6.025.425,75, conforme se constata na peça 1, p. 147, e peça 2, p. 15 e 87.

4. Em 1º/6/2009 a prefeitura providenciou o recolhimento de R\$ 883.571,40 aos cofres da União, sendo R\$ 657.127,22 referente ao saldo dos recursos repassados e R\$ 226.444,18 relativos aos rendimentos da aplicação financeira, conforme Guia de Recolhimento da União (peça 1, p. 161 e 314).

5. Após análise documental, por meio do Parecer Técnico de 19/6/2009 (peça 1, p. 167-173), Nota Técnica datada de 19/6/2009 (peça 1, p. 175-181) e Parecer Técnico (peça 1, p. 313-319), a Codevasf concluiu que não houve apresentação completa dos documentos solicitados na prestação de contas, o que ensejou impugnação parcial de despesas.

6. Por meio dos Ofícios 57/2009/AR (peça 1, p. 301-303) e 119/2009/AR (peça 1, p. 321) a Codevasf notificou o responsável acerca da necessidade de regularização das pendências relacionadas à execução do convênio, requerendo a devolução total dos recursos do convênio, caso não fossem sanadas.

7. Diante do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, instaurou-se Tomada de Contas Especial. No Relatório de TCE (peça 2, p. 93-103) concluiu-se que o prejuízo importaria no valor parcial dos recursos repassados (R\$ 616.755,13), imputando-se responsabilidade ao Sr. Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti em razão de irregularidades na documentação exigida para a prestação de contas, impugnação de despesas e não devolução dos recursos.

8. O Relatório de Auditoria 2.191/2015 da Secretaria de Controle Interno/PR (peça 2, p. 128-131) também chegou às mesmas conclusões, exceto em relação ao valor, que foi apontado em R\$ 1.273.882,35. Após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente e o Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 132-133 e 136), o processo foi remetido a esse Tribunal.

Da instrução inicial – peça 4

9. Na instrução inicial verificou-se que não constava dos autos a cópia integral da prestação de contas final do convênio e a planilha para quantificar os itens físico e financeiro executados com recursos do convênio. Dessa forma, tornou-se necessária a realização de diligência à Codevasf para que encaminhasse no prazo de quinze dias a referida documentação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 5), a diligência foi efetuada por meio do Ofício 675/2017-TCU/SECEX-PE (peça 6). Em resposta, a Codevasf encaminhou a documentação constante às peças 9, 11 e 12.

Da instrução anterior – peça 13

11. Foi relatado na instrução anterior que a Codevasf constatou que a execução física do objeto do convênio não havia sido integralmente realizada. Foi relatado ainda que segundo a Nota Técnica de 19/6/2009 (peça 1, p. 175-189), com base em visita *in loco*, foram apontadas graves irregularidades na execução física do empreendimento, abaixo transcritas:

‘Rede Condominial:

1. Apuramos as quantidades executadas de 20.262,00 m de rede com diâmetro de 100 mm, sendo ainda apontada execução de 1.905 caixas de inspeção com 40 cm de diâmetro e 334 caixas com 60 cm de diâmetro. Utilizamos os mesmos parâmetros do projetista para encontrar os quantitativos executados nos itens específicos que não podem ser aferidos depois da execução, e verificamos por meios investigativos se os itens que podem ser aferidos depois da execução estão em conformidade com o projetado, quanto a colchão de areia, profundidade da execução, assentamento da tubulação e assentamento das caixas de inspeção tendo sido constatada a sua execução.

- Rede Coletora:

1. Apuramos as quantidades executadas de 11.016,40 m de rede com diâmetro de 150 mm, 1.406,00 m de rede com diâmetro de 200 mm, 922,00 m de rede com diâmetro de 250 mm, 626,00 m de rede com diâmetro de 300 mm e 218,00 m de rede com diâmetro de 350 mm, sendo ainda apontada execução de 115 poços de visita com profundidade até 2,00 m e 10 poços de visita com profundidade de 2,01 m até 4,00 m, utilizamos os mesmos parâmetros do projetista para encontrar os quantitativos executados nos itens pertinentes a execução que não podem ser aferidos após a execução, e verificamos por meios investigativos se os itens que podem ser aferidos após a execução estão em conformidade com o projetado, colchão de areia, profundidade das valas e assentamento da tubulação e assentamento dos poços de visita tendo sido constatada sua execução.

2. Quanto à escavação em rocha a fogo, recalculamos à razão de 1,3854 Kg/m³, com base no plano de fogo apresentado pelo município e devidamente autorizado pelo Comandante da 7aRM-7aDE, em anexo, encontramos um quantitativo de 3.609 m³ de escavação, ao invés de 8.259,98 m³ constante da folha de medição paga.

Rede Coletora Complementar

1. Não foram encontrados itens da rede complementar executada.

Elevatória 01

1. Constatamos a execução dos itens relativos à execução dos concretos, com isso os serviços correlatos anteriores têm sua apropriação acatada.

2. As conexões e tubulações de ferro fundido estão de posse da prefeitura, conforme Ofício nº 314/2009 da Prefeitura, em anexo, e foram conferidas pela fiscalização.

Elevatória 02

1. Não foram encontrados itens executados nesta elevatória.

2. As conexões e tubulações de ferro fundido estão de posse da prefeitura, conforme Ofício nº 314/2009 da Prefeitura, em anexo, e foram conferidas pela fiscalização.

Elevatória 03

1. Não foram encontrados itens executados nesta elevatória.

2. As conexões e tubulações de ferro fundido estão de posse da prefeitura, conforme Ofício nº 314/2009 da Prefeitura, em anexo, e foram conferidas pela fiscalização.

Elevatória 04

1. Não foram encontrados itens executados nesta elevatória.

2. As conexões e tubulações de ferro fundido estão em posse da prefeitura, Ofício nº 314/2009 da Prefeitura, em anexo, e foram conferidas pela fiscalização.

Emissário de recalque 1

1. Não foram encontrados itens executados nesta elevatória.

Emissário de recalque 2

1. Constatamos as quantidades executadas de 587,00 m de rede e com diâmetro de 200 mm, utilizamos os mesmos parâmetros do projetista para encontrar os quantitativos executados dos itens específicos e que não podem ser aferidos após a execução. Verificamos por meios investigativos se os itens que podem ser aferidos após a execução estão em conformidade com o projetado quanto ao colchão de areia, profundidade da execução das valas, assentamento da tubulação e assentamento das caixas de inspeção, tendo sido constatada sua execução.

- Emissário de recalque 3

1. Não foram encontrados itens executados nesta elevatória.

- Emissário de recalque 4

1. Não foram encontrados itens executados nesta elevatória.

Estação de tratamento de Esgoto

1. A ETE foi removida para outro local por força da condicionante ambiental da LI (licença de Instalação), em anexa, com isso ocorreu um acréscimo de quantitativos.

2. Foram executados movimentos de terra equivalentes aos inicialmente indicados na planilha. A movimentação está demonstrada no mapa de cubação, em anexo.

3. Após vistorias nas obras da ETE, é possível afirmar que, apesar de uma pequena erosão na parede direita e de pequenos desgastes em outros pontos, o montante realizado será reaproveitado quando da retomada da obra.

4. As conexões e tubulações de ferro fundido e 354,00 m de tubulação de 300 mm estão de posse da prefeitura, Ofício nº 314/2009 da Prefeitura, em anexo, e foram conferidas pela fiscalização.'

12. Conforme relatado pela unidade técnica, com base na documentação apresentada pela Codevasf, verificou-se que após análise feita na prestação de contas quanto aos aspectos físico e financeiro (peça 9, p. 5-236) foi elaborada planilha para quantificar os itens físico e financeiro executados aferidos em campo.

13. Relatou-se ainda que de acordo com a Nota Técnica de 19/6/2009 (peça 9, p. 243-250) e a planilha de apuração da execução físico-financeira do objeto (peça 9, p. 252-279), o fiscal do convênio aprovou a execução do objeto conveniado no valor total de R\$ 4.600.098,76 e o saldo a

recolher de R\$ 1.748.036,96, sendo R\$ 657.127,22 referentes aos recursos repassados não aplicados na execução do objeto e R\$ 1.090.909,74, relativos às despesas glosadas.

14. Consta nos autos que de acordo com a nota técnica supra, as obras parcialmente executadas apresentaram condições físicas e técnicas aproveitáveis, não sendo o caso em que o objetivo não foi atingido por falta de funcionalidade em relação aos recursos aplicados (peça 9, p. 250).

15. Foi noticiado que em 24/9/2009 foi feita reanálise da prestação de contas em razão da documentação e justificativas apresentadas pela conveniente, tendo o fiscal do convênio concluído pela redução das despesas glosadas, que passou de R\$ 1.090.909,74 para R\$ 616.755,13, conforme consignado no parecer técnico da Codevasf (peça 9, p. 770-773).

16. Afirmou-se que não houve comprovação da boa e regular aplicação desses recursos em razão da não execução física do objeto contratado, não tendo sido atingidos os objetivos e resultados esperados, consistindo tais fatos em irregularidade grave que justificava a imputação de responsabilidade a fim de garantir o ressarcimento dos danos causados ao erário.

17. Considerou-se procedente a análise realizada pelo tomador de contas em relação ao débito no valor de R\$ 616.755,13. Foi informado que, a esse valor, deveriam ser computados R\$ 657.127,22 (referentes aos recursos repassados não aplicados na execução do objeto) e que deveria ser deduzida a quantia ressarcida aos cofres públicos (R\$ 883.571,40), chegando assim ao débito total a ser imputado ao responsável, conforme consta na tabela abaixo:

<i>Débito/Crédito</i>	<i>Valor Original</i>	<i>Data</i>
<i>Débito</i>	<i>R\$ 1.273.909,35</i>	<i>23/4/2008 (2008OB901205, peça 9, p. 888) e parecer técnico constante da peça 9, p. 770-800.</i>
<i>Crédito</i>	<i>R\$ 883.571,40</i>	<i>1º/6/2009 (peça 1, p. 161)</i>

18. Considerou-se que deveria ser imputada responsabilidade ao Sr. Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti, por ter sido o gestor dos recursos federais repassados, conforme apontado pelo tomador de contas, sendo responsável pela prestação de contas e comprovação da boa e regular aplicação desses recursos, além de ter sido signatário do convênio celebrado com a Codevasf.

19. Propôs-se, como consequência, que fosse realizada citação do responsável. Abaixo constam as informações necessárias à caracterização da irregularidade.

Qualificação do responsável: Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti (CPF 076.512.284-72), prefeito de Cabrobó/PE nas gestões 2005-2008 e 2009-2011.

Ocorrência: não aprovação da prestação de contas final do convênio do Convênio 0.00.05.0014/2000 (Siafi 538238), celebrado entre a Codevasf e a Prefeitura Municipal de Cabrobó/PE.

Conduta: executar parcialmente o objeto do Convênio 0.00.05.0014/2000 (Siafi 538238), conforme relatado na Nota Técnica de 19/6/2009 (peça 1, p. 175-189), caracterizando a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais, em descumprimento ao art. 71, inciso II, da Constituição Federal; o art. 84 do Decreto-Lei 200/1967; o art. 8º da Lei 8.443/1992; o art. 38 da Instrução Normativa STN 1/1997; o art. 63 da Portaria Interministerial 127/2008; e o art. 3º da Instrução Normativa TCU 71/2012, conforme parecer técnico constante da peça 9, p. 770-800.

<i>Débito</i>	<i>Valor Original</i>	<i>Data</i>
<i>Débito</i>	<i>R\$ 1.273.909,35</i>	<i>23/4/2008</i>

Valor total do débito atualizado até 23/11/2017: R\$ 2.242.797,27.

20. Em cumprimento ao despacho do Exmo. Ministro Relator (peça 16) foi efetuada a citação do responsável, conforme se verifica abaixo:

<i>Ofício</i>	<i>Data do ofício</i>	<i>Data de recebimento do ofício</i>	<i>Destinatário do Ofício</i>	<i>Nome do recebedor do ofício</i>	<i>Observação</i>	<i>Fim do prazo para defesa</i>
142/2018-TCU/SECEX-PE (peça 18)	7/2/2018	13/3/2018 (vide AR de peça 23)	Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti	Francisca Miriam V. Caldas	Ofício recebido no endereço do responsável, conforme pesquisa de endereço constante nos sistemas CPF e CNPJ da Receita Federal (peça 17)	28/3/2018

21. Após ter requerido prorrogação de prazo por quinze dias, concedida por meio do despacho à peça 21, o responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 22.

Exame técnico

22. Cumpre informar inicialmente que na planilha de apuração da execução físico-financeira do objeto (peça 9, p. 252-279) foi apontado saldo a recolher de R\$ 1.748.036,96, sendo R\$ 657.127,22 referentes aos recursos repassados não aplicados na execução do objeto e R\$ 1.090.909,74 relativos às despesas glosadas (peça 9, p. 242).

23. Em 13 de agosto de 2009 o responsável requereu nova análise da prestação de contas, tendo apresentado elementos técnicos com o objetivo de comprovar que haviam sido executados serviços que não foram considerados quando da análise físico-financeira do convênio (peça 9, p. 369). Com base na planilha apresentada pelo conveniente (peça 9, p. 393-420), o valor do débito seria reduzido de R\$ 1.748.036,96 para R\$ 1.123.794,56.

24. A Codevasf informa em seu Parecer Técnico referente à reanálise da prestação de contas (peça 9, p. 770-773) que o conveniente contestou os itens correspondentes à execução da rede coletora (Trabalhos em Terra), tendo apresentado termo de guarda de alguns materiais que integravam o objeto do convênio (documento de que trata a peça 9, p. 353).

25. Constam no referido parecer as seguintes conclusões referentes à solicitação do conveniente:

a) o detalhamento da execução das escavações de 0 a 2 metros e 2 a 4 metros em solos de 1ª, 2ª e 3ª categoria resultaram em redução da glosa no valor de R\$ 246.037,94;

b) a Codevasf realizou diligência junto ao Município de Cabrobó, tendo elaborado vistoria e comprovado a veracidade do documento apresentado pelo conveniente de posse e guarda dos tubos e outros materiais, acarretando redução da glosa no valor de R\$ 228.116,67; e

c) embora a planilha apresentada pelo município resultasse em redução da glosa no valor de R\$ 624.269,40, foi acatada redução de R\$ 474.154,61, passando o saldo devedor para R\$ 616.755,13.

26. Tendo em vista a tabela elaborada pela Codevasf, que resultou no saldo devedor de R\$ 1.273.909,35 (peça 9, p. 774-800), o município foi comunicado acerca das conclusões do concedente por meio do Ofício 119/2009/AR (peça 9, p. 801), tendo sido informado que: i) foram aprovados serviços executados no valor de R\$ 5.074.253,37; ii) o saldo a recolher era de

1.273.882,35; iii) já havia sido recolhido R\$ 657.127,22 referente ao saldo dos recursos repassados; iv) o saldo a recolher pelo município era de R\$ 616.755,13.

27. Na tabela abaixo constam os itens que foram considerados como executados e que resultaram na glosa de R\$ 474.154,61.

<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>
<i>Item</i>	<i>Valor</i>	<i>Localização (Tabela de que trata a peça 9, p. 252-279)</i>	<i>Valor</i>	<i>Localização (Tabela de que trata a peça 9, p. 774-800)</i>
	R\$ 48.062,40	p. 253	R\$ 0,00	p. 775
	R\$ 13.168,01	p. 255	R\$ 0,00	p. 777
	R\$ 2.926,40	p. 255	R\$ 0,00	p. 777
	R\$ 4.444,60	p. 255	R\$ 0,00	p. 777
	R\$ 11.958,44	p. 255	R\$ 0,00	p. 777
	R\$ 1.268,30	p. 255	R\$ 0,00	p. 777
	-R\$ 3.440,64	p. 255	R\$ 0,00	p. 777
	R\$ 25.843,12	p. 255	R\$ 0,00	p. 777
	R\$ 22.680,00	p. 256-257	R\$ 0,00	p. 778
	R\$ 4.097,08	p. 256-257	R\$ 0,00	p. 778
	R\$ 19.035,24	p. 273	R\$ 0,00	p. 794
<i>Tubulação e outros materiais</i>	R\$ 9.704,66	p. 274	R\$ 0,00	p. 795
	R\$ 25.438,46	p. 275	R\$ 0,00	p. 796
	R\$ 13.402,36	p. 276	R\$ 0,00	p. 797
	R\$ 453,60	p. 278-279	R\$ 0,00	p. 799
	R\$ 9.071,84	p. 278-279	R\$ 0,00	p. 799
	R\$ 6.886,00	p. 278-279	R\$ 0,00	p. 799
	R\$ 0,00	p. 278-279	R\$ 0,00	p. 799
	R\$ 13.116,80	p. 278-279	R\$ 0,00	p. 799
<i>Total do item</i>	R\$ 228.116,67		R\$ 0,00	
<i>Diferença (B-D)</i>	R\$ 228.116,67			
	R\$ 15.425,36	p. 254	R\$ 65.548,85	p. 775
	R\$ 270,73	p. 254	-R\$ 48.062,65	p. 775
	R\$ 213.916,01	p. 254	R\$ 31.180,87	p. 776
	R\$ 76.845,43	p. 254	R\$ 17.443,97	p. 776
	R\$ 11.759,33	p. 254	R\$ 0,00	p. 776
	R\$ 6.393,18	p. 254	R\$ 15.051,12	p. 776
<i>Trabalhos em Terra</i>	R\$ 3.916,82	p. 254	R\$ 18.196,10	p. 776
	R\$ 951,09	p. 254	R\$ 3.009,29	p. 776
	R\$ 931,12	p. 254	R\$ 1.115,92	p. 776
	R\$ 13.148,59	p. 254	R\$ 26.909,98	p. 776
	R\$ 3.769,95	p. 254	R\$ 0,00	p. 776

	R\$ 29.103,78	p. 254	R\$ 0,00	p. 776
Total do item	R\$ 376.431,39		R\$ 130.393,45	
Diferença (B-D)	R\$ 246.037,94			
Total geral	R\$ 474.154,61			

Das alegações de defesa – peça 22

28. Segundo o Sr. Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti, sua responsabilização se deve única e exclusivamente a sua condição de gestor dos recursos do convênio, enquanto chefe do Poder Executivo municipal, sem considerar o grau de ingerência quanto às irregularidades técnicas apontadas nas obras de engenharia auditadas (peça 22, p. 4).

29. Informa o responsável que os pagamentos à empresa contratada (CM Machado Engenharia Ltda.) foram autorizados estritamente conforme dispõe a Lei 4.320/1964, e que a liquidação das despesas se deu sempre por meio da apresentação de boletins de medição, assinados pelo Secretário Municipal de Infraestrutura, por um engenheiro contratado e por um representante da empreiteira. Somente após a verificação de pessoal capacitado para tanto, com expertise técnica em engenharia, é que autorizava o pagamento, cumprindo rito legal necessário à realização da despesa pública, valendo-se (já que não possuía qualquer conhecimento técnico em engenharia) do ateste conferido por especialistas no assunto, que visitaram (ou deveriam ter visitado) **in loco** as instalações das obras e realizaram todo o cálculo necessário à confirmação do que estavam atestando nos boletins de medição (peça 22, p. 5).

30. Relata que constam nos autos todas as notas fiscais de serviço e de despesas com material, bem como os dezenove Boletins de Medição de Obras, os quais referendaram todas as autorizações de despesas assinadas por ele (peça 22, p. 5).

31. Afirma que verificada a conformidade documental entre os boletins de medição e os pagamentos pretendidos, seria inexigível conduta diversa, a não ser autorizar os pagamentos correspondentes (peça 22, p. 6).

32. Argumenta que a função de ordenador de despesas se caracteriza pela emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio, nos termos do art. 80, § 1º, do Decreto-Lei 200/1967, sendo avaliada a conformidade formal e documental de cada despesa a ser paga pela Administração Pública, e não a questão relativa ao aspecto técnico das despesas (peça 22, p. 6-7).

33. Transcreve voto exarado no TC 004.953/1992-4, relatando que em 17/6/2002, por meio de acórdão, este Tribunal de Contas firmou entendimento, encabeçado pelo Ministro Revisor Homero Santos, de que a situação das autoridades públicas que governam é diferente daquela enfrentada pelos que executam cargos técnicos e administrativos, uma vez que estes estariam destituídos da responsabilidade inerente à decisão política (peça 22, p. 8-10).

34. Alega que segundo o art. 11 do Decreto-Lei 200/1967 a delegação de competência deve ser utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões. Enumera julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em que este se manifesta favorável à possibilidade de delegação da competência, de forma descentralizada (peça 22, p. 10-12). Elenca precedentes deste Tribunal de Contas da União acerca do assunto (Acórdãos 92/2004-TCU-Segunda Câmara e 2.628/2008-TCU-Plenário), conforme consta na peça 12, p. 12-15.

35. Considera que não houve culpa ou mesmo dolo, tendo em vista que não se admite a responsabilidade objetiva do agente público (peça 22, p. 6).

36. Considera estar demonstrada de forma inconteste – reconhecida pelo próprio exame técnico desta Corte de Contas – a probidade e diligência com que agiu ao ter conhecimento por meio de notificação da Codevasf acerca da necessidade de devolução de recursos do convênio que não teriam sido executados em consonância ao estabelecido no plano de trabalho, haja vista que foi devolvida a quantia de R\$ 616.755,13 e os juros auferidos com o rendimento dos investimentos bancários no período (peça 22, p. 15).

37. Informa que notificou a empresa executora das obras (CM Machado Engenharia Ltda.) acerca do teor do Relatório de Auditoria elaborado pela Codevasf por meio do Ofício 280/2011 para que fosse devolvida imediatamente a quantia paga e glosada pela referida Companhia ou fossem apresentadas razões de defesa a fim de demonstrar a completa execução do serviço contratado (peça 22, p. 15). Em razão de a empresa ter afirmado que executou integralmente as obras, sem, no entanto, trazer qualquer comprovação de tal afirmação, o responsável autorizou que a Procuradoria do Município ajuizasse ação judicial visando o ressarcimento ao erário do valor glosado (Processo 0001635-12.2011.8.17.0380), tendo informado a existência do citado processo à Codevasf por meio do Ofício 535/2011. Relata que seu mandato encerrou em 2012, não tendo poderes, portanto, para fomentar o andamento da referida ação judicial, não podendo ser responsabilizado pela falta de adoção de medidas posteriores ao seu mandato (peça 22, p. 16).

38. Relata que em nenhum momento houve omissão em fiscalizar a execução do convênio ou mesmo ação no sentido de contribuir para a execução irregular das obras contratadas ou para que houvesse pagamentos indevidos (peça 22, p. 19-20).

39. Considera não estar configurada a existência de improbidade administrativa, descabendo qualquer cogitação nesse sentido quando do julgamento das presentes contas (peça 22, p. 17). Relaciona precedentes da jurisprudência dos tribunais pátrios a respeito da impossibilidade de caracterização de ato de improbidade administrativa, estando ausentes os requisitos legais para tanto, não se podendo presumir a existência de dolo, má-fé ou culpa, sob pena de transmutação do regime de responsabilização por improbidade para responsabilidade objetiva, não admitida pelo ordenamento na espécie (peça 22, p. 20-22).

Análise

40. O responsável alega que não foi considerado o grau de ingerência quanto às irregularidades técnicas apontadas nas obras de engenharia auditadas, tendo em vista que a liquidação das despesas se deu com base em boletins de medição, assinados pelo Secretário Municipal de Infraestrutura, por um engenheiro contratado e por um representante da empreiteira. Afirma que somente autorizava o pagamento valendo-se do ateste conferido por especialistas no assunto. Alega ainda que as despesas autorizadas estavam lastreadas em notas fiscais e Boletins de Medição de Obras e que não houve omissão em fiscalizar a execução do convênio.

41. Ainda segundo o responsável, este Tribunal de Contas firmou entendimento de que a situação das autoridades públicas que governam é diferente daquela enfrentada pelos que executam cargos técnicos e administrativos, uma vez que estes estão destituídos da responsabilidade inerente à decisão política.

42. Alega que a delegação de competência deve ser utilizada como instrumento de descentralização administrativa, enumerando julgados do STJ, em que este se manifesta favorável à possibilidade de delegação da competência, bem como precedentes deste Tribunal de Contas da União acerca do assunto (Acórdãos 92/2004-TCU-Segunda Câmara e 2.628/2008-TCU-Plenário).

43. Não pode prosperar a alegação do responsável de que apenas autorizou pagamentos com base em documentos assinados, entre outros, pelo Secretário Municipal de Infraestrutura. A questão da responsabilização em relação a fatos praticados em razão de delegação de competência foi abordada no TC 007.113/2013-7 (Acórdão 663/2016-TCU-Plenário), conforme se verifica de trecho do Relatório extraído dos autos:

‘43. Com relação à alegação do responsável de ser indevida a responsabilização dos agentes políticos por atos dos quais não participaram, sejam da comissão de licitação ou do Secretário de Infraestrutura, cabe registrar que não prospera tal entendimento, ante a jurisprudência deste Tribunal, conforme se observa a seguir.

44. Em que pese o ex-Prefeito alegar a delegação do exercício da função, deve-se lembrar que a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que a delegação de competência não afasta a responsabilidade do gestor dos recursos públicos repassados mediante contrato de repasse, mesmo porque se delega como regra a competência, não a responsabilidade, cabendo ao agente delegador à

responsabilidade por **culpa in eligendo** ou **in vigilando**, conforme entendimento disposto no Acórdão 863/2013-Segunda Câmara (v. g.: Acórdão 935/2007, do Plenário; Acórdãos 2.396/2006, 2.658/2007, 2.473/2007, 873/2007, da 1ª Câmara; e Acórdão 5.866/2010, da 2ª Câmara).

45. Logo, permanece sob a responsabilidade pessoal do então prefeito a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos mediante contrato de repasse ou instrumentos congêneres, submetendo-se todo aquele que gere recursos públicos ao dever constitucional e legal de demonstrar o correto emprego dos valores federais, por força do parágrafo único, do art. 70, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 (v.g.: Acórdãos 225/2000, 27/2004, 1.569/2007, da 2ª Câmara; Acórdãos 1.438/2008 e 6.636/2009, da 1ª Câmara; e Acórdãos 11/1997, 1.659/2006 e 59/2009, do Plenário).’

44. Ainda em relação ao tema cumpre transcrever trecho do voto exarado no TC 010.931/2003-4, revelando a necessidade de supervisão dos atos praticados pelos agentes delegados:

‘(...) o instituto da delegação é uma manifestação da relação hierárquica que transfere atribuições ao agente delegado, mas não exime o autor da delegação do dever de acompanhar os atos praticados. Isso porque as prerrogativas e os poderes do cargo, tais como a supervisão, não são conferidos em caráter pessoal ao agente público, mas sim para o bom desempenho de seu papel institucional, sendo, portanto, irrenunciáveis.’

45. O responsável alega também que não deve ser responsabilizado em razão do exercício de cargo eletivo. Em relação à responsabilização de agentes políticos cumpre transcrever excerto do voto exarado no TC 007.113/2013-7 (Acórdão 663/2016-TCU-Plenário), em que ficou consignada a possibilidade de responsabilização desses agentes:

‘27. A argumentação de que é indevida a responsabilização dos agentes políticos não se sustenta. A imputação do débito apurado ampara-se na responsabilidade intrínseca aos prefeitos, na condição de gestores municipais, de administrar e fiscalizar a execução contratual. A propósito, observo que as citações dos responsáveis foram acompanhadas do Acórdão 165/2013-TCU-Plenário, do relatório e do voto que o fundamentaram, assim como do relatório de auditoria, que descreveu os fatos e as irregularidades constatadas, bem como delimitou a conduta de cada um dos responsáveis.’

28. A responsabilização do Sr. [...] decorre da nomeação e não supervisão dos trabalhos realizados pelos membros da Comissão de Licitação e pelo Secretário de Infraestrutura do município, e da Srª [...] da não supervisão dos trabalhos do secretário. Assim, os prefeitos devem responder pelo débito, uma vez que, ante a omissão no exercício das atribuições como gestor municipal, contribuíram para a ocorrência da irregularidade, em consonância com o posicionamento predominante no TCU, destacado no voto condutor do Acórdão 2922/2013 - Plenário:

‘16. Percebe-se, portanto, que o fato de alguém ser agente político não implica, de per si, sua isenção de qualquer responsabilidade por irregularidades perpetradas em sua gestão. Pelo contrário, é perfeitamente possível essa responsabilização, desde que comprovado que o agente tenha contribuído de alguma forma para as irregularidades, ou que delas tinha conhecimento, ou, ainda, que houve alguma omissão grave de sua parte (v.g. Acórdãos 961/2003-2ª Câmara, 1.232/2008-Plenário e 1.464/2008-Plenário).’

29. Esclareço que mesmo no Acórdão 968/2013-Plenário, citado nas alegações de defesa, em que se decidiu afastar a responsabilidade de um prefeito, tal entendimento restou consignado:

‘25. Ressalte-se que a jurisprudência deste Tribunal de Contas é no sentido de responsabilizar o agente público responsável pelos atos executórios dos Contratos de Repasse, e não o agente político que, conquanto tenha assinado a avença, não geriu os recursos federais durante a execução do objeto, salvo se a conduta, comissiva ou omissiva, do agente político tenha sido decisiva para a ultimação da irregularidade.’

30. No caso concreto, inclusive, houve a participação ativa dos responsáveis no processo, os quais assinaram as relações de solicitação de pagamentos destinados à [...].’

46. *Verifica-se, no presente caso, que o ex-prefeito praticou atos administrativos relacionados à execução da avença ao autorizar pagamentos, tendo sido inclusive signatário do termo de aceitação definitivo da obra (peça 1, p. 157). Assim, não pode ser acatada a tese de que atuou como mero agente político, dissociado dos fatos.*

47. *Em que pese a alegação do responsável de que não foi comprovada a ocorrência de dolo ou culpa em sua conduta, impõe-se ao gestor público o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, sendo que a omissão ou falta de exação no cumprimento dessa obrigação induz à presunção de culpa. No presente caso não foi demonstrada a efetiva fiscalização do convênio, havendo aceitação definitiva da obra executada, pelo responsável, sem se certificar de sua completa realização (peça 1, p. 157), tendo sido realizados pagamentos irregulares relativos a despesas glosadas.*

48. *Alega que não está configurada a existência de improbidade administrativa, descabendo qualquer cogitação nesse sentido quando do julgamento das presentes contas. Em relação ao assunto, informa-se que o julgamento das contas independe se houve ou não prática de ato de improbidade administrativa, conforme se verifica em trecho do Relatório exarado no TC 028.695/2009-4 (Acórdão 1.697/2019-TCU-Plenário), abaixo transcrito:*

‘8.3. A jurisprudência desta Corte preleciona que:

O julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com a consequente condenação para que ele promova o ressarcimento do dano ao erário, independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou auferimento de vantagem pessoal em decorrência da gestão de recursos públicos. (Acórdão 10853/2018-Primeira Câmara, Relator Bruno Dantas.)

8.4. No relatório desse acórdão, esclarece-se, com bastante propriedade, que:

5.7. Sobre a argumentação recursal de aplicação da Lei 8429/1992, cabe registrar que as ações de improbidade administrativa têm natureza jurídica diversa do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, dizendo respeito a ações judiciais a serem intentadas na esfera cível.’

49. *Verifica-se, pelo exposto acima, que o responsável não se manifestou em relação ao cerne da questão, ou seja, inexecução de serviços e glosa de despesas realizadas com recursos do convênio. O fato é que está comprovado nos autos que a Codevasf fiscalizou de forma detalhada e aprofundada a execução da obra, o que resultou em débito a ser ressarcido pelo responsável. Cumpre ressaltar que posteriormente a concedente reanalisou a documentação e as justificativas apresentadas pela conveniente, tendo acatado a execução de vários serviços, que anteriormente haviam sido considerados como não executados, acarretando como isso redução de despesas glosadas. Portanto, conclui-se que o dano realmente existiu e foi calculado de forma conservadora, devendo o responsável ser condenado em débito.*

50. *Em relação à devolução dos recursos do convênio alega que foi devolvida a quantia de R\$ 616.755,13, acrescida dos juros auferidos com o rendimento dos investimentos bancários no período. Todavia, não foi juntado aos autos a documentação comprobatória do ressarcimento ao Erário do referido valor. Constata-se, em razão desse fato, que não houve ressarcimento do referido valor, permanecendo a necessidade de ressarcimento do débito apurado.*

51. *Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. No caso em exame não ocorreu a prescrição, uma vez que a última parcela dos recursos foi liberada em 23/4/2008, e o ato de ordenação da citação ocorreu em fevereiro de 2018 (peça 18).*

52. *Não havendo nos autos elementos que possam atestar a boa-fé do responsável, devem ser rejeitadas suas alegações de defesa, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

Conclusão

53. Em face da análise promovida nos itens 22 a 52 da seção 'Exame Técnico' e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou outros excludentes de culpabilidade na conduta do Sr. Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o em débito.

Proposta de encaminhamento

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

a) julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, I, e 16, III, 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, III, da mesma lei, e com arts. 1º, I, e 209, III, 210 e 214, III, do RITCU, as contas do Sr. Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti, prefeito do Município de Cabrobó/PE nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, condenando-o ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data do efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei:

<i>Valor original</i>	<i>Data da ocorrência</i>	<i>Débito/crédito</i>
R\$ 1.273.909,35	23/4/2008	Débito
R\$ 883.571,40	1º/6/2009	Crédito

Valor total do débito atualizado até 31/7/2019: R\$ 1.611.508,27.

b) aplicar ao Sr. Eudes José de Alencar Caldas Cavalcanti, prefeito do Município de Cabrobó/PE nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, c/c o art. 267 do RITCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92;

d) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443, de 1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

e) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e

f) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf) e ao responsável, para ciência, informando que a presente deliberação 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."

3. Enfim, por intermédio do Exmo. Sr. Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, o MPTCU manifestou a sua concordância em relação à aludida proposta da unidade técnica, tendo lançado o seu parecer à Peça 27 nos seguintes termos:

“(...) 9. Com base nos elementos constituintes dos autos, manifesto concordância com a análise empreendida pela secretaria instrutora. O ex-gestor municipal e responsável pela aplicação dos recursos públicos federais transferidos ao Município deixou de comprovar o atingimento das metas almejadas pelo convênio pactuado. Pelo contrário, fiscalização empreendida pela Codevasf verificou a incompletude do sistema de esgotamento sanitário, cabendo a responsabilização do ex-prefeito pelo prejuízo parcial calculado. Estando ausente qualquer prova objetiva da boa-fé do agente, cumpre julgar desde já irregulares as suas contas.

Ante o exposto, e por considerar adequado o exame realizado pela Secex-TCE, este representante do Ministério Público de Contas manifesta concordância com a proposta de encaminhamento apresentada na peça 24, ratificada pelos pronunciamentos de peças 25 e 26.”

É o Relatório.