

GRUPO II – CLASSE II – 1ª Câmara

TC 015.377/2019-9

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Paudalho - PE

Responsáveis: Jose Pereira de Araujo (105.049.664-72); José Fernando Moreira da Silva (611.778.814-20).

Representação legal: Thiago Henrique Simoes Santos (OAB-PE 33681), representando Jose Pereira de Araujo.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. MINISTÉRIO DO ESPORTE E MUNICÍPIO DE PAUDALHO/PE. INEXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. MODERNIZAÇÃO, REFORMA E AMPLIAÇÃO DO ESTÁDIO MUNICIPAL LAURA BANDEIRA DE MELO. OBRA SEM SERVENTIA PARA A COMUNIDADE. CITAÇÃO DOS EX-PREFEITOS MUNICIPAIS. REVELIA DOS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES. SOLIDARIEDADE. DÉBITO. MULTA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em razão de inexecução parcial do objeto do Contrato de Repasse n. 268.398-50/2008, celebrado entre o Ministério do Esporte e a Prefeitura Municipal de Paudalho/PE, tendo por objeto a transferência de recursos federais destinados a obras de modernização, reforma e ampliação do Estádio Municipal Laura Bandeira de Melo. A Caixa Econômica Federal atuou como mandatária da União na avença.

2. O volume total de recursos previstos para a execução do objeto era de R\$ 831.690,53, sendo R\$ 585.000,00 em recursos federais e R\$ 246.690,53 de contrapartida da conveniente. Desse montante, foram repassados R\$ 100.765,00 em recursos federais em duas parcelas, uma em 16/12/2011 e outra 5/7/2012.

3. Após recepção dos autos e exame inicial pela SecexTCE, foram citados como responsáveis solidários os Srs. José Pereira de Araujo (ex-Prefeito municipal nos períodos de 1º/1/2005 a 31/12/2008; e de 1º/1/2013 a 31/12/2016) e José Fernando Moreira da Silva (ex-Prefeito Municipal no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012).

4. Em primeira instrução de mérito (peças 41 e 42), a SecexTCE propôs considerar revéis os responsáveis, julgar irregulares suas contas, condenando-os em solidariedade ao pagamento de débito acrescido de juros de mora e multa. O débito apontado pela unidade instrutora naquela ocasião foi o valor total de recursos federais repassados para o objeto parcialmente executado e considerado inservível para utilização pela comunidade local.

5. Remetidos os autos ao Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) para emissão de parecer, o eminente Subprocurador-geral Dr. Lucas Rocha Furtado divergiu da unidade instrutora e considerou, em parecer acostado à peça 43, que haveria informações nos autos que indicavam execução da obra, ainda que com lentidão, tendo sido esse atraso admitido pela Caixa Econômica Federal, considerando as sucessivas prorrogações concedidas pela mandatária. Pontuou ainda que a inexecução teria derivado de rescisão contratual entre a prefeitura e a construtora contratada para as obras, o que resultou em sua paralisação.

6. Entretanto, segundo o MPTCU, haveria indicativos nas evidências dos autos da realização de nova licitação, a qual não teria sido aprovada pela Caixa. O *Parquet* assinalou que não haveria

qualquer informação nos autos acerca dessa nova licitação, especialmente quem teria promovido esse novo certame ou quando ele teria ocorrido.

7. Além disso, o MPTCU indicou que o Sr. José Pereira de Araujo teria solicitado reprogramação da obra por meio de diversas comunicações remetidas à mandatária entre março/2014 e julho/2016. Contudo, esses pedidos de reprogramação não teriam sido acolhidos, o que resultou na instauração desta TCE.

8. Em face desses elementos, o MPTCU concluiu que não haveria elementos nos autos aptos a responsabilizar o Sr. José Fernando Moreira da Silva por eventual ausência de funcionalidade do objeto parcialmente executado, uma vez que teria sido atestada a adequabilidade dos serviços executados durante sua gestão em vistorias realizadas pela Caixa. No entender do MPTCU, seriam necessários novos elementos para avaliar a conduta deste responsável que pudessem demonstrar que ele teria concorrido para a inexecução da obra, a exemplo do termo de rescisão contratual e sua motivação, da documentação relacionada à nova licitação da obra e à sua não aprovação pela Caixa.

9. Portanto, propôs o MPTCU que, antes do julgamento de mérito dos autos, fosse promovida diligência à Caixa para obtenção de novas evidências relacionadas ao caso, em particular toda a documentação constante do processo administrativo após a emissão do Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE) de 9/4/2012, o que foi acolhido por este Relator.

10. Feita a diligência à Caixa Econômica Federal, a SecexTCE se pronunciou, em uníssono, em segunda instrução de mérito vazada nos seguintes termos (peças 57-59):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de José Pereira de Araújo, prefeito nas gestões 2005-2008 e 2013-2016, e de José Fernando Moreira da Silva, prefeito na gestão 2009-2012, em razão da não execução do objeto do Contrato de Repasse 268.398-50/2008, que consistia na modernização do Estádio Municipal Laura Bandeira de Melo.

2. Ressalta-se que não consta dos autos o termo do ajuste, e que estão presentes apenas os respectivos termos aditivos (peça 3, p. 64-66, 70-72, 80-82, 86-88, 94-96, 100-102, 108, 112 e 118).

HISTÓRICO

3. Para a execução do Contrato de Repasse 268.398-50/2008, estava prevista a importância total de R\$ 831.690,53, sendo R\$ 585.000,00 oriundos do Tesouro Nacional e R\$ 246.690,53 de contrapartida da conveniente, sendo que apenas R\$ 100.765,00 de recursos federais foram desbloqueados ao município (peça 3, p. 3), conforme tabela abaixo.

Data	Valor (R\$)
16/12/2011	93.815,00
5/7/2012	6.950,00

4. O ajuste teve vigência de 31/12/2008 a 31/5/2016 (peça 49, p. 241). Houve prestação de contas das parcelas indicadas no item acima.

5. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 3, p. 3), foi a constatação da seguinte irregularidade:

O motivo para a instauração da presente Tomada de Contas Especial é a não execução do objeto pactuado. O percentual executado parcialmente atingiu 17,23% que corresponde ao total dos recursos autorizados e liberados. Na forma em que se encontra o objeto não apresenta funcionalidade, portanto, não cumpre com objetivo social proposto no Plano de Trabalho.

6. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

7. No relatório (peça 3, p. 192-195), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 100.765,00, imputando-se a responsabilidade a José Pereira de Araújo, Prefeito Municipal no período de 1º/1/2005 a 31/12/2008 e de 1º/1/2013 a 31/12/2016, e a José Fernando Moreira da Silva, Prefeito Municipal no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestores dos recursos.

8. A Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 4, p. 7-10), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peça 4, p. 11-14).

9. O ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 8).

10. Na instrução inicial (peça 10), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação e audiência para as irregularidades abaixo:

10.1. **Irregularidade:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados no âmbito do Contrato de Repasse 268.398-50/2008, em face da execução parcial do objeto do ajuste, sem aproveitamento da parte executada.

10.1.1. **Evidências da irregularidade:** documentos técnicos presentes na peça 3, p. 2-5, 6-9, 16-22, 24-43, 152-154 e 164.

10.1.2. **Normas infringidas:** art. 37, *caput*, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; e Contrato de Repasse 268.398-50/2008.

10.1.3. Débitos relacionados aos responsáveis solidários José Pereira de Araújo e José Fernando Moreira da Silva:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
16/12/2011	93.815,00
5/7/2012	6.950,00

Valor atualizado do débito (sem juros), em 9/10/2020: R\$ 159.111,62

10.1.4. **Cofre credor:** Tesouro Nacional

10.1.5. **Responsáveis solidários:** José Pereira de Araújo e José Fernando Moreira da Silva.

10.1.5.1. **Conduta do responsável José Pereira:** não adotar as providências necessárias para regularização das pendências identificadas na execução do Contrato de Repasse 268.398-50/2008 e que acabou por impedir a sua continuidade, dando causa à execução parcial do objeto do ajuste, sem que a parte executada tivesse qualquer serventia.

10.1.5.2. **Nexo de causalidade:** a conduta descrita impediu a conclusão do objeto do Contrato de Repasse 268.398-50/2008, sem qualquer aproveitamento em relação à parte executada, em afronta ao art. 37, *caput*, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; e Contrato de Repasse 268.398-50/2008.

10.1.5.3. **Culpabilidade:** não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, regularizar as pendências identificadas na execução do Contrato de Repasse 268.398-50/2008 e executar fielmente o pactuado no Plano de Trabalho do ajuste.

10.1.5.4. **Conduta do responsável José Fernando:** efetuar os pagamentos identificados no âmbito do Contrato de Repasse 268.398-50/2008, efetuar o distrato contratual com a sociedade empresária FJM Construções Ltda. e realizar nova licitação que não foi aprovada pela Caixa Econômica Federal e que acabou por dar causa à execução parcial do objeto do ajuste, sem que a parte executada tivesse qualquer serventia.

10.1.5.5. **Nexo de causalidade:** a conduta descrita impediu a conclusão do objeto do Contrato de Repasse 268.398-50/2008, sem qualquer aproveitamento em relação à parte executada, em afronta ao art. 37, *caput*, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; e Contrato de Repasse 268.398-50/2008.

10.1.5.6. **Culpabilidade:** não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, executar fielmente o pactuado no Plano de Trabalho do Contrato de Repasse 268.398-50/2008.

10.1.6. **Encaminhamento:** citação.

11. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 45), foram efetuadas citação e audiências dos responsáveis, conforme quadros a seguir.

a) José Pereira de Araújo - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

<p>Comunicação: Ofício 56592/2020 – Secomp-4 (peça 16) Data da Expedição: 25/2/2021 Data da Ciência: não houve (Não procurado) (peça 28) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa de endereço no sistema da Receita Federal (peça 14).</p>
--

<p>Comunicação: Ofício 7019/2021 – Seproc (peça 23) Data da Expedição: 16/3/2020 Data da Ciência: não houve (Não procurado) (peça 28) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa de endereço no sistema da Receita Federal (peça 14).</p>

<p>Comunicação: Edital 0953/2021 – Secomp-e (peça 33) Data da Expedição: 13/8/2021 Data da Ciência: 16/8/2021 (peça 34) Fim do prazo para a defesa: 1/9/2021</p>
--

b) José Fernando Moreira da Silva - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

<p>Comunicação: Ofício 56591/2020 – Secomp-4 (peça 15) Data da Expedição: 25/2/2021 Data da Ciência: outros</p>

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa de endereço no sistema da Receita Federal (peça 20).
Comunicação: Ofício 4983/2021 – Seproc (peça 21) Data da Expedição: 11/2/2021 Data da Ciência: 10/3/2021 (peça 24) Nome Recebedor: Ilegível Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa de endereço no sistema do Renach (peça 25).
Comunicação: Ofício 4984/2021 – Seproc (peça 21) Data da Expedição: 11/2/2021 Data da Ciência: não houve (Desconhecido) (peça 25) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa de endereço no sistema do Renach (peça 20).

12. Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis permaneceram silentes, configurando suas revelias, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.
13. Na instrução de peça 41, os autos foram instruídos com proposta de julgamento pela irregularidade das contas, com a condenação solidária dos responsáveis ao débito apurado e aplicação de multa.
14. Para melhor compreensão da dinâmica dos fatos apurados nos autos, transcrevemos a seguir trecho do exame técnico da instrução de peça 41.

26. De acordo com o documento PA GIGOVCA 0104/2016 (peça 3, p. 6-9), a vigência do Contrato de Repasse 268.398-50/2008 se iniciou em 31/12/2008 e se encerrou em 31/5/2016, já incluídas as diversas prorrogações formalizadas em termos aditivos (peça 3, p. 64-66, 70-72, 80-82, 86-88, 94-96, 100-102, 108, 112 e 118), atravessando o mandato dos responsáveis José Pereira de Araújo (2005 a 2008 e 2013 a 2016) e José Fernando Moreira da Silva (2009 a 2012).

27. Nesse documento técnico, consta ainda que fora desbloqueado o valor total de R\$ 100.765,00 de recursos federais, durante a gestão do responsável José Fernando Moreira da Silva, conforme detalhado a seguir:

Data	Valor (R\$)
16/12/2011	93.815,00
5/7/2012	6.950,00

28. Analisando-se o extrato da conta específica do ajuste (peça 3, p. 164), verifica-se que esses desembolsos ocorreram em 21/12/2011 (R\$ 93.815,00) e em 12/7/2012 (R\$ 6.950,00), e que houve um recolhimento de saldo de recursos no valor de R\$ 268.552,98, em 29/8/2016 (peça 3, p. 168), conforme informado no Relatório do tomador de contas (peça 3, p. 193).

29. Ainda de acordo com o documento PA GIGOVCA 0104/2016 (peça 3, p. 6-9), consta que a obra se encontra paralisada desde abril/2012, com percentual de execução de 17,23%, realizado pela sociedade empresária FJM Construções Ltda., e que houve distrato contratual e realização de nova licitação, que não foi aprovada pela Caixa Econômica Federal.

30. O percentual de execução de 17,23% foi obtido a partir do Relatório de Acompanhamento de Engenharia - RAE, emitido em 19/4/2012 (peça 3, p. 152-154). O RAE descreve como motivo da possível imprestabilidade da parcela executada: “Não houve o ateste de conclusão do objeto contratado”, sendo que tal objeto consiste em reforma e ampliação do estádio.

31. Em busca de avaliar possível alcance de etapa útil/objetivos, verifica-se no conteúdo da planilha orçamentária (peça 3, p. 124) que a intervenção não se limitava a simples reforma que permita concluir que a parcela executada do objeto atingiu utilidade, pois foram previstos serviços de concretagem (item

4), coberta (item 6), revestimento (item 7), piso (item 8), esquadria (item 9), instalações elétricas (item 10), instalações hidro sanitárias (item 11) e pintura (item 12), significando se tratar de estrutura nova e grande. Além do mais, 17% é um percentual muito baixo para se pensar em alcance de etapa útil.

32. Por fim, segundo o RAE que apontou o percentual de 17,23% (peça 3, p. 152), esse percentual está distribuído em 100% dos serviços preliminares, 99,42% de demolição, 92,83% de movimento de terra, 24,12% de concreto, 60,48% de alvenaria, 4,39% de revestimento, 24,54% de piso e 2,43% de diversos, restando com 0,00% de execução os itens cobertura, esquadrias/acessórios, instalações elétricas, instalações hidro sanitárias, fossa, sumidouros e pintura.

33. Esse retrato da parcela executada do objeto não permite concluir, com a mínima razoabilidade, que os serviços executados alcançaram etapa útil que respalde qualquer redução no débito apontado. Na verdade, é bem provável que a estrutura deixada com a paralisação das obras esteja até hoje gerando transtorno aos usuários do equipamento público.

34. Em termos de providências voltadas a concluir as obras, o PA GIGOVCA 0104/2016 (peça 3, p. 6-9) consignou ainda que houve a identificação de pendências para aprovação da reprogramação e da nova licitação, e, mesmo após diversas notificações, o município de Paudalho/PE não regularizou a situação, o que impediu a continuidade do ajuste.

35. O Ofício 658/2014 (peça 3, p. 16-22) e os diversos *e-mails* trocados entre a Caixa Econômica Federal e a administração do município de Paudalho/PE (peça 3, p. 24-43), no período de 2014 a 2016, comprovam as tentativas de regularização das pendências por parte da instituição financeira, mas sem respostas por parte da municipalidade.

36. Dadas as circunstâncias do caso concreto, deverá responder pelo dano apurado o Sr. José Fernando Moreira da Silva, gestor à época dos pagamentos efetuados e responsável pelo distrato contratual e realização de nova licitação, que não foi aprovada pela Caixa Econômica Federal, e o Sr. José Pereira de Araújo, que não adotou as providências necessárias para regularização das pendências identificadas na execução do ajuste e que acabou por impedir a sua continuidade.

37. Com relação à sociedade empresária FJM Construções Ltda., não há evidências nos autos que apontem para a sua responsabilização, seja por ter concorrido para a concretização do dano, seja por ter recebido valor a maior em relação ao executado.

15. Submetidos os autos à apreciação do MP/TCU, por meio do Parecer de peça 43, propôs-se diligenciar a CAIXA, a fim de obter elementos adicionais de convicção quanto à proposta formulada pela unidade técnica, de condenação de José Pereira de Araújo, uma vez ausentes os documentos necessários a concluir que tenha dado causa à não funcionalidade das obras.

16. Verificou o MP/TCU que as obras vinham sendo executadas pelo responsável de maneira lenta, mas a contento. Todavia, constatou a inexistência nos autos de elementos que indicassem os motivos do distrato com a empresa executora das obras e as circunstâncias envolvendo a licitação para a continuidade das obras.

17. Assim, propôs que se obtivesse da CAIXA todas as peças do processo, originadas após a emissão do ERA de 9/4/2012, proposta esta encampada pelo relator, conforme despacho de peça 44.

18. Regularmente diligenciada, a CAIXA encaminhou as respostas de peças 47-54.

EXAME TÉCNICO

19. Por meio do Ofício 15/2022/DESEG/PÚBLICO (peça 47), a CAIXA encaminhou os documentos solicitados, correspondentes a 7 volumes do processo (peças 48-54), que passaram a analisar.

20. Em 31/10/2012 a CAIXA solicitou ao município o encaminhamento dos documentos relacionados ao distrato do contrato celebrado com a Construtora FJM Ltda., empresa inicialmente contratada para a execução das obras objeto do ajuste (peça 48, p. 42).

21. Somente na gestão seguinte, em 18/4/2013, os documentos foram encaminhados pelo

município à CAIXA (peça 48, p. 50-65).

22. Conforme consta do termo de distrato e do Parecer Jurídico 01-06/2012 (peça 48, p. 51-59), o rompimento da relação contratual, realizada de forma amigável, se deu em função de o município não possuir recursos para realizar os aportes de contrapartida sob sua responsabilidade, o que vinha gerando atrasos sucessivos no pagamento à construtora, superiores a 90 dias, conforme relatado no pedido de rescisão encaminhado pela empresa (peça 48, p. 60).

23. Convocada a empresa classificada em segundo lugar na Tomada de Preços 3/2010 a executar o remanescente de obras, esta declinou da contratação (peça 48, p. 63-64).

24. Já na gestão seguinte, de José Pereira de Araújo, o município informou à CAIXA a conclusão da Tomada de Preços 4/2013, realizada para a dar seguimento às obras objeto do ajuste, tendo encaminhado a Ata de Reunião da abertura das propostas, o contrato celebrado com a empresa Esfera Construções Cíveis Ltda e a ordem de serviço de início de execução das obras em 9/10/2013 (peça 49, p. 15-16, 25-39 e 45).

25. Em 8/1/2014, o município encaminhou o primeiro boletim de medição, sob a égide do novo contrato, no valor de R\$ 170.748,51 (peça 49, p. 57-63), não pago com recursos do ajuste, tendo informado, em 26/2/2014, que as obras já estariam com execução em torno de 60% (peça 49, p. 79).

26. No decorrer dos exercícios de 2014 e 2015 a CAIXA demandou o gestor municipal inúmeras vezes a apresentar documentos técnicos e informações necessários à análise da reprogramação da execução das obras, conforme já tratado na instrução anterior.

27. Por seu turno, não se pode afirmar que o gestor tenha se quedado inerte ante as solicitações da CAIXA, tendo encaminhado, também inúmeras vezes, os documentos solicitados (peça 49, p. 115, 121, 133-135 e 187). Ocorre que o último atendimento às solicitações da CAIXA ocorreu em novembro/2014 (peça 49, p. 187), tendo o gestor deixado de encaminhar respostas à CAIXA a partir de então.

28. Não obstante, as obras foram executadas de forma distinta dos projetos aprovados pela CAIXA. Como informou o município, a locação do bloco 3, área destinada à imprensa, vestiário e tribunas havia sido alterada por solicitação da Federação Pernambucana de Futebol (peça 49, p. 143).

29. Após análise da última documentação encaminhada pelo município (peça 49, p. 187), a CAIXA realizou vistoria às obras 26/11/2014 (peça 49, p. 205-207), ocasião em que constatou o seguinte (grifamos):

Quanto às obras realizadas:

Verificamos que há alterações entre as obras realizadas e o projeto originalmente aprovado. **Tais alterações são prejudiciais à funcionalidade do objeto.** A seguir relacionamos os problemas que puderam ser observados.

Bloco do Anexo 03 (Vestiários/Tribuna de Honra/Salas de Imprensa):

1. Alteração do local de sua construção. Originalmente este anexo estava previsto para ser construído no lado Leste do campo de futebol. No entanto, foi erguido no lado oposto, ou seja, no lado Oeste;
2. Quando da nova implantação do Anexo 03, não se observou o afastamento do bloco até o muro que limita o terreno, no qual está implantada a edificação. **Da forma que foi executado, não há espaço suficiente para que sejam construídos as escadas, rampas e o elevador que dão acesso ao bloco, por consequência, toda a funcionalidade deste prédio está comprometida, uma vez que não há como acessar as suas dependências;**
3. A laje de cobertura foi executada de forma divergente dos projetos de arquitetura aprovados, uma vez que não considerou os balanços da platibanda existente em todo o perímetro da edificação.

Diante do exposto, para darmos continuidade à análise da Reprogramação em pleito, é necessário o atendimento das pendências abaixo:

1. Apresentar novos projetos com as correções e adequações necessárias a possibilitar a plena funcionalidade do objeto do contrato, destacando as alterações propostas;
2. Apresentar TODOS os projetos complementares necessários à análise dos novos projetos;
3. Apresentar nova Planilha Orçamentária detalhada;
4. Apresentar nova Planilha de Reprogramação com o comparativo entre quantitativos e preços originais e os propostos na reprogramação;
5. Apresentar nova Justificativa Técnica para as alterações;
6. Apresentar novo Parecer Jurídico, para a nova reprogramação proposta;
7. Apresentar novo Cronograma Físico-Financeiro da Reprogramação, com os percentuais já executados condizentes com as medições efetuadas e o planejamento de obras e serviços a executar;
8. Apresentar nova Declaração do Tomador de que o aditivo do CT EF correspondente à reprogramação atende aos requisitos dispostos na Lei 8.666/93 e suas alterações, aceitando pareceres emanados por órgão de Controladoria Geral do ente ou de Tribunal de Contas de vinculação;
9. Apresentar nova Memória de Cálculo com o demonstrativo dos cálculos de quantidades novas elou alteradas;
10. Apresentar novo Aditivo contratual ao CTEF devidamente formalizado e compatível à reprogramação proposta;
11. Apresentar novo QCI, com os valores correspondentes aos da Reprogramação.

30. Remanesceram, assim, as pendências não solucionadas e indicadas no PA GIGOV/CA 1768/2015 (peça 49, p. 248-249), de 7/12/2015. Não havendo mais manifestação por parte do gestor municipal, a TCE foi instaurada, procedendo-se à sua notificação (peça 49, p. 254-255).

31. Em 9/5/2018, em requerimento encaminhado à CAIXA por Marcello Fuchs Campos Gouveia, prefeito na gestão 2017-2020, noticiou-se que as obras de modernização do Estádio Laura Bandeira de Melo não haviam sido concluídas até aquele momento (peça 49, p. 350-362). De fato, em pesquisa realizada nesta data (peça 56), o referido gestor, reeleito para a gestão 2021-2024, noticia a retomada das obras no estádio, citando que estas encontram-se paralisadas há mais de dez anos.

32. O registro fotográfico do estádio (peça 56) e o vídeo da notícia veiculada (<https://www.youtube.com/watch?v=sHOTKOeC5HA>) evidenciam o estado de abandono em que o estádio se encontra.

33. Da análise dos documentos encaminhados pela CAIXA, resta claro que o distrato ocorreu na gestão de José Fernando Moreira da Silva, motivado pela ausência de recursos financeiros para o aporte da contrapartida, como dele constou.

34. A justificativa constante dos documentos que embasaram o distrato se mostra conflitante com a convocação da empresa classificada em segundo lugar para retomada das obras, o que só seria possível ante a existência de recursos financeiros municipais, declarados como inexistentes a fundamentar o distrato. Houve, provavelmente, alguma outra razão para o distrato, sendo certo que a empresa declarou sua insatisfação em dar continuidade às obras, devido aos constantes atrasos nos pagamentos dos serviços realizados.

35. A conduta esperada de José Fernando Moreira da Silva, ante a recusa da segunda colocada em executar o remanescente das obras, era iniciar novo procedimento licitatório para o prosseguimento das obras, providência de fácil execução uma vez que já dispunha de todos os elementos necessários à nova contratação. Não obstante, o referido gestor quedou-se inerte quanto a esta obrigação, transferindo essa providência ao seu sucessor.

36. Já o sucessor logrou realizar novo procedimento licitatório, ainda em 2013, e dar prosseguimento às obras. Ocorre que as obras contratadas por meio da Tomada de Preços 4/2013 foram executadas de forma diversa daquela aprovada pela CAIXA, resultando em entraves à sua funcionalidade, como apurou a CAIXA em visita realizada, conforme transcrito no item 29.

37. Após tais constatações pela CAIXA, o gestor municipal deixou de encaminhar os documentos solicitados, que visavam regularizar a execução das obras e dar-lhe prosseguimento, resultando em um empreendimento inacabado e abandonado, como pode ser constatado na peça 56 e no link do vídeo indicado no item 32.

38. Isto posto, entendemos que contribuíram para o insucesso do empreendimento ambos os responsáveis. O primeiro gestor por realizar o distrato do contrato de execução com a Construtora FJM Ltda., cujo motivo exposto não condiz com a realidade dos fatos. Note-se, por exemplo, que até o momento do distrato, o município havia aplicado apenas R\$ 12.708,22 a título de contrapartida (peça 3, p. 178), parcela ínfima do total previsto de R\$ 246.690,53 (item 3), que seria aplicado em parcelas no decorrer da execução. O distrato realizado importou na paralisação das obras por cerca de um ano, contribuindo sobremaneira para o resultado verificado.

39. Quanto ao sucessor, José Pereira de Araújo, mesmo tendo realizado novo procedimento licitatório para retomada do empreendimento, o executou de forma diversa daquela aprovada, com impactos em sua funcionalidade, situação não corrigida pelo gestor, que ao fim o abandonou, dando ensejo aos prejuízos apurados.

CONCLUSÃO

40. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que as responsabilidades de José Fernando Moreira da Silva, prefeito na gestão 2009-2012, e de José Pereira de Araújo, prefeito nas gestões 2005-2008 e 2013-2016, devem ser mantidas, resultando no julgamento de suas contas pela irregularidade, tal como proposto na instrução de peça 41.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revéis os responsáveis José Pereira de Araújo (CPF 105.049.664-72) e José Fernando Moreira da Silva (CPF 611.778.814-20), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis José Pereira de Araújo (CPF 105.049.664-72) e José Fernando Moreira da Silva (CPF 611.778.814-20), condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
16/12/2011	93.815,00
5/7/2012	6.950,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 9/10/2020: R\$ 159.111,62.

c) aplicar, individualmente, aos responsáveis José Pereira de Araújo (CPF 105.049.664-72) e José Fernando Moreira da Silva (CPF 611.778.814-20) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do

Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, 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 os responsáveis 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;

f) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Procuradoria da República no Estado de PE, 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, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

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

11. Após esta instrução da SecexTCE, o MPTCU, em novo parecer da lavra do Subprocurador-geral Dr. Lucas Rocha Furtado acostado à peça 60, se pronunciou nos seguintes termos:

“Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) em desfavor dos Srs. José Pereira de Araújo (gestão de 1/1/2005 a 31/12/2008 e de 1/1/2013 a 31/12/2016) e José Fernando Moreira da Silva (gestão de 1/1/2009 a 31/12/2012), ex-prefeitos do Município de Paudalho-PE, em decorrência da não consecução do objeto do Contrato de Repasse 268.398-50/2008, celebrado, em 31/12/2008, entre aquela municipalidade e a União, por intermédio do Ministério dos Esportes, representado pela CAIXA, para execução de “modernização do Estádio Municipal Laura Bandeira de Melo – reforma e ampliação”.

A unidade técnica, mais uma vez, propõe a irregularidade das contas dos dois ex-prefeitos, com condenação em débito e imputação de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 57).

**

Novamente, discordo do encaminhamento alvitrado à peça 57, o qual contou com a concordância dos dirigentes da Secex-TCE.

Como já mencionei em meu parecer precedente (peça 43), o convênio foi celebrado ao final do 1º. mandato do Sr. José Pereira de Araújo, tendo sido liberados recursos em 16/12/2011 (R\$ 93.815,00) e em 5/7/2012 (R\$ 6.950,00), na gestão do Sr. José Fernando Moreira da Silva (vide peça 3, p. 3).

Segundo a documentação aduzida aos autos, a obra foi iniciada, em 21/10/2010, pela empresa FJM Construções Ltda., sendo objeto de 4 vistorias realizadas pela Caixa (RAEs à peça 3, p. 138-154). A última vistoria, ocorrida em 19/4/2012, apontou um percentual de execução de 17,23% e, apesar de a obra estar atrasada (peça 3, p. 152-154), o RAE indicou que:

- a) o boletim de medição apresentado expressava a realidade dos serviços executados;
- b) não foram observadas realizações divergentes dos projetos;
- c) não foram observados materiais e/ou equipamentos divergentes das especificações;
- d) a qualidade da execução da obra era satisfatória, sendo ressalvado, apenas a ausência da placa da obra no modelo padrão Caixa.

Afora isso, à peça 3, p. 4, é informado que as prestações de contas parciais referentes aos desbloqueios efetuados foram devidamente apresentadas (em 25/1/2012 e em 26/10/2012) e aprovadas.

A par dessa documentação, ponderei, em meu parecer anterior, que a obra, embora a passos lentos, estava sendo realizada a contento durante a gestão do Sr. José Fernando Moreira da Silva, sendo esse atraso admitido pela Caixa, haja vista as sucessivas prorrogações.

Observei, no entanto, que:

- a) por motivos não indicados nos autos, houve distrato entre a prefeitura e a contratada, razão pela qual a obra ficou paralisada desde 19/4/2012;
- b) conforme o Parecer PA GIGOVCA 0048/2017, teria havido “nova licitação, mediante declaração de licitação pretérita, realizada pelo município, que não foi aprovada pela Caixa” (peça 3, p. 3). No entanto, não havia qualquer informação nos autos sobre quem teria promovido essa licitação ou quando teria sido realizada;
- c) teria sido pleiteada reprogramação da obra, ao que parece na 2ª. gestão do Sr. José Pereira de Araújo — o que se depreende a partir de diversas comunicações enviadas pela Caixa ao referido gestor entre março/2014 e julho/2016 (peça 3, p. 16-4). Essas tratativas, contudo, não lograram êxito, motivando a instauração desta TCE, já que o percentual executado (17,23%) não foi capaz de dar funcionalidade à obra.

Em razão do exposto, entendi que não havia elementos nos autos aptos a responsabilizar o Sr. José Fernando Moreira da Silva pela ausência de funcionalidade da obra, visto que foi atestada a adequabilidade dos serviços executados durante sua gestão em vistorias realizadas pela Caixa.

Ressaltei que para responsabilizá-lo, seriam necessários documentos capazes de demonstrar que ele concorreu para a não conclusão dos serviços após a vistoria de 9/4/2012, a exemplo do termo de distrato, com a sua devida motivação; e da documentação referente à licitação e à sua não aprovação pela Caixa, documentação que não constituía esta TCE.

Quanto ao Sr. José Pereira de Araújo, considere que, em princípio, restaria pertinente a sua responsabilização, já que, embora não tenha dispendido os recursos desbloqueados, teria se comprometido, por intermédio dos termos aditivos celebrados a partir de 6/12/2013, a concluir a obra (peça 3, p. 94-122). Além disso, entre 2014 e 2016, não foi capaz de atender às exigências da Caixa com vistas à reprogramação da obra por ele pretendida.

Assim, entendendo que estes autos ainda não se encontravam em condições de serem apreciados, no mérito, pelo Tribunal, propus que, preliminarmente, fosse promovida diligência à Caixa para que fossem obtidas todas as peças constantes do processo após a emissão do RAE de 9/4/2012, de forma a melhor delimitar as responsabilidades nesta TCE.

Alternativamente, caso Vossa Excelência entendesse tal medida desnecessária, manifestei-me por afastar a responsabilidade do Sr. José Fernando Moreira da Silva e por julgar irregulares as contas do Sr. José Pereira de Araújo, com condenação em débito e multa.

Vossa Excelência aquiesceu a minha proposta preliminar, determinando à Secex-TCE que promovesse a diligência sugerida (peça 44). Em resposta, foram encaminhados pela Caixa os documentos às peças 47-54, acerca dos quais discorro a seguir.

Consoante a documentação enviada, houve o distrato em 11/6/2012 (peça 48, p. 51-52), a pedido da construtora contratada (peça 48, p. 60), motivado pelos atrasos ocorridos nos pagamentos:

Observa-se que para o pagamento da 1ª. (primeira) e 2ª. (segunda) medições dos serviços objeto do contrato acima citado foram decorridos mais de 90 dias e com a mesma velocidade quelônica a 3ª (terceira) medição ainda não foi quitada, contribuindo a Administração Pública para o desequilíbrio contratual das operações da construtora que se apresenta no presente contrato.

A presente é fundamentada no art. 78, XV da Lei 8666-1993 (...)

Para tanto requer-se que será pago no momento da presente rescisão o valor referente à 3ª. (terceira) medição acima mencionada (...).

Com efeito, embora em vistoria realizada em **20/4/2011** (peça 54, p. 137-138) tenha sido constatada a execução de 9,33% do objeto, e, em 2ª. vistoria, ocorrida em **9/11/2011** (peça 54, p. 143-144), tenha sido atestada a execução de mais 6,71%, totalizando 16,04%, o 1º desbloqueio de recursos só veio a ocorrer em **21/12/2011**, tendo o pagamento ocorrido na mesma data (vide peça 49, p. 316).

O 2º desbloqueio, por sua vez, ocorrido em **10/7/2012**, resultou em pagamento à contratada apenas em **12/7/2012** (peça 48, p. 66-70), a despeito de as 3ª. e 4ª. vistorias terem ocorrido em **26/3 e em 19/4/2012**, respectivamente (peça 48, p. 11-14, peça 50 e peça 51, p. 21-23).

Dado o evidente descompasso entre a execução e os pagamentos ocorridos, entendo que assistiu razão à contratada quando pleiteou o distrato. Todavia, não vislumbro como responsabilizar o Sr. José Fernando pela rescisão sem conclusão da obra, visto que a sistemática de pagamentos observou o rito próprio dos contratos de repasse.

É de se registrar, ademais, que, em 18/7/2012, o Sr. José Fernando convocou a 2ª. colocada da TP 053/2010 (peça 48, p. 61) a dar continuidade à obra. Mas a empresa não se interessou (carta de 23/7/2012 - peça 48, p. 62).

Ao que consta, o responsável apresentou a prestação de contas parcial referente ao 2º. Desbloqueio em 26/10/2012, que veio a ser aprovada, conforme registrado à peça 3, p. 4.

Em 9/8/2013, o novo prefeito foi notificado para que apresentasse a documentação referente à conclusão da obra, visto que a vigência do contrato se esgotaria em 8/12/2013 (peça 48, p. 72). O Sr. José Pereira de Araújo, então, requereu a prorrogação do contrato de repasse (peça 49, p. 65-66), a qual foi analisada e autorizada pela Caixa, sendo celebrado o correspondente termo aditivo em 6/12/2013 (peça 49, p. 69-77), tendo o responsável, assim, se comprometido a dar continuidade à obra.

Nesse ínterim, o Sr. José Pereira realizou novo processo licitatório (TP 4/2013 - peça 49, p. 1-55), em decorrência do qual foi contratada a empresa Esfera Construções Ltda., em 9/10/2013.

É de se ressaltar, por relevante, que, consoante “declaração de licitação pretérita” datada de 4/10/2013, à peça 49, p. 53, **o então prefeito declarou que a licitação ocorreu “antes da aprovação do projeto técnico pela Caixa”**.

A Caixa foi notificada a respeito da contratação em 8/1/2014, e, na mesma data, foi encaminhado o primeiro boletim de medição (peça 49, p. 57-63), no valor de R\$ 170.748,51.

Em 26/2/2014, o ex-prefeito solicitou novel prorrogação do contrato, alegando que o 1º. Boletim se encontrava sob análise da caixa (peça 49, p. 79-81), assim como a “**nova planilha de reprogramação, por necessidade da obra**”.

A respeito do boletim de medição e da reprogramação pretendida, a Caixa requereu documentação complementar em várias oportunidades entre março e outubro/2014 (peça 49, p. 83-

87, 91-97, 123-132, 148-151, 161-187), o que ensejou sucessivas prorrogações do contrato (peça 49, p. 99-109, 143-147, 153, 189-197).

Entre as inúmeras informações requeridas, a Caixa solicitou “**justificativa técnica para as alterações solicitadas na reprogramação**”, a exemplo da “supressão de itens essenciais para funcionalidade da obra, tais como: extintores, caixas d’água, cisterna e bomba d’água”, tendo o responsável se limitado a informar que houve a necessidade de “**atualização de preços da planilha orçamentária**” e “**que a obra após a conclusão do processo licitatório apresentou alterações quanto ao projeto inicial, por necessidade da obra, motivando dessa forma reprogramação do objeto**” (peça 49, p. 115-121).

Ante a não solução das pendências, a Caixa promoveu vistoria *in loco* em 26/11/2014 (peça 49, p. 205-207), tendo salientado que:

Quanto às obras realizadas:

Verificamos que há alterações entre as obras realizadas e o projeto originalmente aprovado. Tais alterações são prejudiciais à funcionalidade do objeto. A seguir relacionamos os problemas que puderam ser observados.

Bloco do Anexo 3 (Vestiários/tribuna de honra/salas de imprensa):

1 – alteração do local de sua construção. Originalmente este anexo estava previsto para ser construído no lado leste do campo de futebol. No entanto, foi erguido no lado oposto, ou seja, no lado oeste;

2 – quando da nova implantação do Anexo 3, não se observou o afastamento do bloco até o muro que limita o terreno, no qual está implantada a edificação. Da forma que foi executado, não há espaço suficiente para que sejam construídos as escadas, rampas e o elevador que dão acesso ao bloco, por consequência, toda a funcionalidade deste prédio está comprometida, uma vez que não há como acessar as suas dependências;

3 – a laje de cobertura foi executada de forma divergente dos projetos de arquitetura aprovados, uma vez que não considerou os balanços da platibanda existente em todo o perímetro da edificação.

Ao que parece, essas alterações não autorizadas previamente pela Caixa objetivaram atender à solicitação da Federação Pernambucana de Futebol, conforme documento datado de 24/7/2014, à peça 49, p. 143, onde o engenheiro fiscal da obra requereu a prorrogação do contrato ao Secretário Municipal de Obras, nos seguintes termos:

(...) em decorrência da visita realizada no local da obra pela comissão da Federação Pernambucana de Futebol, a mesma solicitou mudança quanto à locação do bloco 03 (área destinada para imprensa/vestiário/tribunas) como também algumas adequações, tendo em vista sua localização traria desconforto principalmente para a mídia, pela claridade do sol poente, desta feita houve um trabalho de adequações em projeto arquitetônico e planilhas orçamentárias causando assim atraso no cronograma da obra. (sic)

Diante do constatado na vistoria, foram requeridos, em dez/2014, novos projetos, planilhas orçamentária e de reprogramação, nova justificativa técnica para as alterações, parecer jurídico sobre a reprogramação e novo cronograma físico-financeiro da reprogramação, entre outros documentos (peça 49, 209-210).

Em função dessas pendências, o responsável solicitou novel prorrogação do contrato em 29/5/2015 (peça 49, p. 217). O pleito teve manifestação desfavorável da área técnica, visto que as pendências de reprogramação não haviam sido atendidas e a situação do contrato permanecia a mesma (peça 49, p. 228), mas houve a celebração de aditivo em maio/2015, estendendo a vigência até 31/5/2016 (peça 49, p. 241-242).

Observo que outras solicitações de documentos foram realizadas em julho, agosto e dezembro/2015 (peça 49, p. 233-240, 248-251), e julho/2016 (peça 49, p. 264-265), mas não houve

seu atendimento, de sorte que a reprogramação pleiteada não foi aprovada, conforme registrado nos Pareceres GIGOVCA 0104/2016, de 28/7/2016, (peça 49, p. 283-285) e 0048/2017 (peça 49, p. 312-315), motivo pelo qual houve a instauração desta TCE.

Do exposto, entendo ser possível reiterar meu posicionamento anterior, no sentido de afastar a responsabilidade do Sr. José Fernando Moreira da Silva pela ausência de funcionalidade da obra, visto que atestada a adequabilidade dos serviços executados durante sua gestão em vitorias realizadas pela Caixa, não tendo ele concorrido, a par da documentação juntada aos autos, para o distrato de junho/2012, tendo, inclusive, buscado nova contratação junto à 2ª. colocada sem sucesso, embora não tenha dado início a novo processo licitatório ao final de seu mandato.

Quanto ao Sr. José Pereira de Araújo, apesar de não ter dispendido os recursos desbloqueados, comprometeu-se, por intermédio dos termos aditivos celebrados a partir de 6/12/2013, a concluir a obra. Além disso, o que julgo mais grave e crucial para o insucesso da obra: alterou, por iniciativa própria, o projeto do estádio, sem prévia submissão à Caixa, dando início à sua execução à revelia dessa instituição, não tendo sido capaz, entre 2014 e 2016, de atender às exigências da Caixa com vistas à reprogramação da obra por ele pretendida. Assim, em meu entender, concorreu diretamente para a ausência de funcionalidade da obra e para o desperdício dos recursos que haviam sido investidos na gestão de seu antecessor.

A par de todo o exposto, entendo que deva ser afastada a responsabilidade do Sr. José Fernando Moreira da Silva destes autos.

Quanto ao Sr. José Pereira de Araújo, minha proposição é por julgar irregulares suas contas, com condenação em débito e multa. No entanto, considerando que foi juntada farta documentação após a sua citação via edital, cabe a Vossa Excelência, como presidente destes autos, deliberar sobre a pertinência de sua renovação.”

É o relatório.