Processo TC 005.135/2015-0 (com 22 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor do sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior, ex-prefeito de Cumaru/PE, gestão 2009/2016, diante da impugnação total das despesas referentes aos recursos repassados ao município por meio do Contrato de Repasse 227.836-99/2007 (peça 1, pp. 72/84).

Esse ajuste foi celebrado entre a União (contratante), por intermédio do Ministério das Cidades, e a referida municipalidade (contratada), em 31/12/2007, para a execução de serviços de pavimentação em paralelepípedos em seis ruas do município. Os recursos para implementação do objeto foram orçados inicialmente em R\$ 313.984,31, dos quais R\$ 292.500,00 referiam-se ao montante de recursos federais e o restante, R\$ 21.484,31, à contrapartida do ente municipal. Por meio de aditamentos ao contrato de repasse, alterou-se o valor da contrapartida para R\$ 21.745,84 (peça 1, p. 90) e o termo final da vigência do ajuste para 30/10/2013 (peça 1, p. 130).

A execução financeira observou a seguinte cronologia:

a) **repasse** dos recursos federais: em 23/6/2009 e 23/10/2009 foram repassados ao município R\$ 162.630,00 (2009OB802511) e R\$ 129.870,00 (2009OB805894), totalizando **R\$ 292.500,00** (peça 1, 238/40);

b) **desbloqueio** dos recursos: em 3/11/2009 e 23/2/2011 foram desbloqueadas as quantias de R\$ 152.984,88 e R\$ 108.879,52, totalizando **R\$ 261.864,40** (peça 1, pp. 228/33);

c) **pagamentos** à contratada: foram realizados dois pagamentos à empresa Lettal Construções Ltda., em 3/11/2009 e 21/3/2011, nos valores de R\$ 174.730,72 (peça 1, pp. 184/92) e de R\$ 108.879,52, totalizando **R\$ 283.610,24** (peça 1, pp. 198/202).

Em supervisão ao contrato de repasse, a Caixa realizou três vistorias nas obras, em 16/7/2008, 26/12/2008 e 26/2/2010, ocasiões em que verificou a execução, respectivamente, de 46,57%, 65,6% e 90,25% do previsto, conforme apontam os relatórios de acompanhamento do empreendimento (peça 1, pp 136/46, 148/52 e 162/74). Nessas vistorias foram verificadas irregularidades, não sanadas pela administração municipal, tais como meio-fio tombado por falta de escoramento, pavimento danificado e pavimento apresentando afundamento por má compactação de vala oriunda de obra de esgotamento sanitário (peça 1, p. 214). Em 18/2/2014, a Caixa realizou nova vistoria, com base na qual opinou pela **falta de funcionalidade** da obra executada (Relatório PA GIDUR CA 178/2014#20, peça 1, pp. 218/24).

Instaurada a TCE, o relatório do tomador de contas concluiu pela existência de dano ao erário, no valor histórico de R\$ 261.864,40, sob responsabilidade do ex-prefeito, em face do não cumprimento do objeto pactuado, tendo por base o mencionado Relatório PA GIDUR CA 178/2014#20 (peça 1, pp. 250/3). Em sua fundamentação, o Tomador de Contas apresentou os seguintes argumentos (peça 1, p. 251):

“Não obstante o elevado percentual de execução [90,25%], todas as ruas contempladas no contrato apresentam falhas e abatimentos na pavimentação, ausência de meios fio e placas de sinalização e diversos danos que comprometem a funcionalidade do empreendimento, além de deterioração devido à falta de manutenção por parte da prefeitura de Cumaru/PE.”

No mesmo sentido opinou a Controladoria-Geral da União no relatório e certificado de auditoria e no parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 1, pp. 272/7).

No âmbito do TCU, a Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco (Secex-PE) propôs, em pronunciamentos uniformes (peças 4/6), a extinção do processo sem o julgamento do mérito, com o consequente arquivamento dos autos, visto não ter sido verificado dano ao erário, pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU). Para tanto, argumentou que *“não há fundamento lógico para a imputação do débito, considerando que foi constatada em vistoria uma execução física total de 90,25% do objeto, sendo que todas as ruas foram consideradas concluídas pelo Relatório de Acompanhamento de Empreendimento – Setor Público”* (peça 4, p. 7).

O Ministério Público de Contas, no parecer de peça 7, dissentiu da unidade técnica, por entender que *“os elementos contidos nos autos, em especial os registros fotográficos do PA GIDUR CA 178/2014#20 (peça 1, p. 218), são capazes de revelar vícios importantes naquelas obras, decorrentes de execução insatisfatória do objeto”*. Manifestou-se, assim, pela citação do ex-prefeito pelo montante total dos recursos repassados ao município, em razão da apontada falta de serventia das ações realizadas.

O Relator, mediante despacho de peça 8, acolhendo o posicionamento deste *parquet* especializado, determinou a citação do sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior.

Regularmente citado (peças 15 e 18), pelo valor de R\$ 261.864,40 (R\$ 152.984,88, em 3/11/2009; e R\$ 108.879,52, em 21/3/2011), em face dos graves vícios verificados nas seis vias pavimentadas, apontados no Relatório PA GIDUR CA 178/2014#20, que fundamentou a conclusão de que as obras não possuíam funcionalidade, o ex-prefeito não apresentou as alegações de defesa.

Posteriormente, a Caixa aduziu, a título de informações adicionais, dois pareceres, elaborados pela Gerência de Governo em Caruaru/PE.

O Parecer Técnico 369/2016 (peça 14) foi elaborado após vistoriar, em 14/12/2016, as obras do município, com vistas a verificar a funcionalidade, ainda que parcial, do que foi executado. Nesse documento, a Caixa atestou que não apresentavam utilidade os serviços de pavimentação realizados em duas das seis ruas, Vitalino Antônio de Melo e Tancredo Neves, em face dos mesmos problemas apontados no Relatório PA GIDUR CA 178/2014#20.

O Parecer Técnico 414/2016 (peça 17), por sua vez, foi elaborado em vistoria decorrente de solicitação da administração municipal. Nessa fiscalização, a Caixa verificou que as irregularidades remanescentes foram sanadas, atestando, assim, a funcionalidade das obras executadas (peça 20, pp. 2/3).

Com base nessa última avaliação, a Secex-PE propõe, em pronunciamentos uniformes, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas do sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior, dando-lhe quitação (peças 20 a 22).

II

Com as vênias de estilo, o Ministério Público de Contas dissente da proposição da unidade técnica, pelos motivos aduzidos a seguir.

As irregularidades verificadas por meio do Relatório PA GIDUR CA 178/2014#20 nos serviços de pavimentação, as quais fundamentaram a proposta inicial de citação do ex-prefeito, foram assim sintetizadas pela unidade técnica (peça 4, p. 4): (a) falhas como fissuras e rebatimento do leito das seis vias públicas; (b) necessidade de reparos para contenção dos meios-fios das ruas Vila dos Poços e Eulámpio Tertuliano e de reposição de paralelos soltos; (c) não colocação das placas de sinalização; (d) não execução dos sarjetões e de outros serviços previstos no projeto, medidos mas glosados; e (e) não apresentação de autorização para construção emitida pela Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH).

Instado a se manifestar no âmbito deste Tribunal, o ex-prefeito permaneceu silente, revel, portanto, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Com isso, poder-se-iam presumir verdadeiros os fatos que lhe foram imputados, no caso, os graves vícios de execução das seis vias pavimentadas, apontados no Relatório PA GIDUR CA 178/2014#20, os quais fundamentaram a conclusão de que as obras não possuíam serventia. Contudo, tendo em vista o princípio da verdade material, aplicável aos

processos de controle externo, a revelia não implica, necessariamente, a condenação em débito do responsável, cabendo ao Tribunal formar sua convicção a partir das provas constituídas nos autos.

Nessa ordem de ideias, cumpre analisar os documentos apresentados pela Caixa posteriormente à citação, pareceres técnicos 369/2016 e 414/2016, e suas consequências para o caso sob exame.

O Parecer 369/2016, conforme mencionado, foi elaborado após vistoria nas obras de pavimentação, realizada em 14/11/2016, com a finalidade de verificar a funcionalidade, mesmo que parcial, do objeto previsto no contrato de repasse e, assim, determinar o valor do dano (peça 14, p. 1). Nessa vistoria, a fiscalização da Caixa verificou que, em decorrência de correções realizadas pela administração municipal, a pavimentação das seguintes vias apresentava funcionalidade: Rua Pai Lu, Rua Eulâmpio Tertuliano, Rua Vila dos Poços e Rua João Paulo Barbosa. No tocante às ruas Vitalino Antônio de Melo e Tancredo Neves, a fiscalização atestou que os vícios anteriormente relatados persistiam, de forma a comprometer a trafegabilidade das vias, as quais, por consequência, não apresentavam utilidade, conforme se observa da conclusão registrada no mencionado parecer (peça 14, p. 5):

“Conforme relatado em pareceres anteriores, nas ruas Vitalino Antônio de Melo e Tancredo Neves, **os serviços foram medidos mas a funcionalidade não foi atestada, e os mesmos problemas relatados** nos pareceres de Engenharia PA GIDUR/CA ADM 1026/2012 e PA GIDUR/CA 178/2014 **persistem, comprometendo a funcionalidade das mesmas**. Na Rua João Paulo Barbosa o problema foi resolvido com o recapeamento da via. Caso sejam executados os reparos necessários, nova vistoria deve confirmar a funcionalidade das vias.” (destacou-se)

Com base nessa avaliação, apresentou os seguintes valores para composição do débito (peça 14, p. 5):

	Executado acumulado (R\$)	Apresenta funcionalidade (R\$)	Não apresenta funcionalidade (R\$)
Rua Pai Lu	36.216,88	36.216,88	-
Rua Eulâmpio Tertuliano	20.256,12	20.256,12	-
Rua Vitalino Antônio de Melo	31.394,54	-	31.394,54
Rua Vila dos Poços	52.406,52	52.406,52	-
Rua João Paulo Barbosa	92.154,06	92.154,06	-
Rua Tancredo Neves	51.182,12	-	51.182,12
Total	283.610,24	201.033,58	82.576,66

Verifica-se, do exposto, que a Caixa, conforme informou no ofício de peça 14, p. 1, buscou, nessa nova avaliação, “*melhor definir o valor do dano apurado pela não execução do objeto pactuado*”, de forma a especificar a parcela das obras que apresentava utilidade ao município. De acordo com os pareceres anteriores a esta vistoria, a conclusão era de que todos os serviços executados não apresentavam funcionalidade, com o conseguinte débito no valor integral dos recursos repassados (R\$ 261.864,40). Essa conclusão, de certo modo, contrastava com o atesto de 90,25% de execução.

Em situações como essa, em que, mesmo diante da execução de parcela significativa dos serviços previstos, há irregularidades que põem em dúvida a própria utilidade da obra, a apuração da quantia devida torna-se complexa, diante da possibilidade de que parte do que foi executado tenha serventia para o município e, conseqüentemente, que o débito não corresponda à integralidade dos recursos empregados na execução. Nesse sentido, verifica-se que a nova quantificação do valor devido, no montante de R\$ 82.576,66, por ser mais condizente com o mencionado percentual de execução (90, 25%), expressa, de forma mais precisa, o prejuízo incorrido nos autos.

No caso do Parecer 414/2016, a vistoria foi realizada em 26/12/2016, após a administração municipal informar que os problemas no pavimento da Rua Vitalino Antônio de Melo foram consertados e que a Rua Tancredo Neves “foi totalmente asfaltada” (peça 17, p. 3).

No tocante à Rua Vitalino Antônio de Melo, a Caixa verificou que os serviços de pavimentação e os respectivos reparos foram executados. Acrescentou, ainda, que, durante a vistoria, “a equipe de reparos ainda se encontrava no local finalizando os serviços de manutenção” (peça 17, p. 5). Em relação à Rua Tancredo Neves, informou que “foi executado recapeamento sobre o calçamento de paralelepípedos existente”, atestando, ao fim, a funcionalidade da via (peça 17, p. 7).

Do exposto, observa-se que, não obstante a conclusão de que as irregularidades remanescentes foram sanadas, atestada, por conseguinte, a funcionalidade das obras, essas medidas foram adotadas mais de três anos após o término da vigência do contrato de repasse, ocorrido em 30/10/2013 (peça 1, p. 130), o que impossibilita o estabelecimento do **nexo de causalidade** entre os recursos transferidos ao município pelo mencionado ajuste e esses serviços de pavimentação executados. No caso específico da Rua Tancredo Neves, as informações prestadas pela Caixa, de que houve **recapeamento asfáltico**, demonstram, inclusive, execução distinta da prevista no objeto do Contrato de Repasse 227.836-99/2007, relativa à **pavimentação em paralelepípedos** (peça 1, p. 72).

O posicionamento ora defendido, acerca da ausência do nexo de causalidade entre os recursos repassados e serviços realizados após o término da vigência da avença, encontra respaldo na jurisprudência desta Corte de Contas, conforme se observa dos seguintes excertos:

Voto condutor do Acórdão 2003/2017-2ª Câmara

“9. Na verdade, a afirmação do responsável de que concluiu os serviços em 2013 apenas reforça a conclusão sobre a fragilidade da documentação apresentada a título de prestação de contas. E ainda que se pudesse aceitar as fotografias como comprovação de que os módulos sanitários foram executados, de pouco adiantaria para efeito de comprovar a correta aplicação dos recursos repassados ao município, tendo em vista a perda do nexo de causalidade, diante do longo período de tempo entre os pagamentos efetuados à contratada e a emissão das notas fiscais, ambos ocorridos em 2006, e a suposta conclusão dos serviços em 2013, como alegado. De pouca utilidade, portanto, seria um eventual ateste de que os serviços foram finalizados, por meio de vistoria, como requer o ex-prefeito, se não estiver respaldado em documentação idônea e suficiente para que se conclua que os recursos federais transferidos foram corretamente aplicados no objeto do convênio.”

Voto condutor do Acórdão 2.491/2016-1ª Câmara

“A prova dos autos, consistente no pagamento antecipado da obra e realização parcial do empreendimento, no curso do convênio, afasta a possibilidade de se reconhecer a existência de nexo de causalidade entre os serviços supostamente executados após a vigência do ajuste e o emprego dos valores transferidos ao Município, pelo Ministério da Defesa.”

Voto condutor do Acórdão 10.957/2015-2ª Câmara

“7. Os referidos pareceres foram emitidos em data posterior ao prazo final de vigência do convênio 1.418/2002, o que torna improvável, mesmo que a Funasa ateste a total conclusão das obras, neste momento, o estabelecimento de nexo de causalidade entre o percentual construído após o prazo de vigência e os recursos federais repassados ao município e integralmente gastos até o ano de 2005, conforme informam os documentos apresentados pelos recorrentes.”

Voto condutor do Acórdão 1.829/2013-2ª Câmara

“5. Também não foram capazes de justificar a execução das atividades do convênio em período que antecedeu a formalização do ajuste, o que contraria o artigo 8º, incisos V e VI, da

IN/STN 1/97. Essa vedação tem como essência o fato de a realização de despesas fora da vigência do ajuste quase sempre comprometer a verificação do devido nexo de causalidade entre os recursos federais recebidos e as despesas efetuadas.”

Ressalta-se que o dever de prestar contas exige, além da demonstração da **execução do objeto** ajustado pelos partícipes, a comprovação do **nexo de causalidade** entre o que foi executado e os recursos repassados ao ente federativo. A demonstração desse vínculo é especialmente relevante para evitar possíveis desvios das verbas próprias da avença, relativos à duplicidade de fontes de custeio, como no caso em que o município executa parte ou a integralidade do objeto com recursos municipais, apresentando tais despesas como se tivessem sido realizadas com os recursos federais.

Mostra-se pertinente, portanto, considerar como não comprovado o montante de R\$ 82.576,66, apurado pela Gerência de Governo em Caruaru/PE da Caixa no Parecer 369/2016 (peça 14, p. 5). Em benefício do responsável, propõe-se, para definição da ocorrência do dano, a data do segundo e último pagamento realizado à contratada, em 21/3/2011 (peça 1, p. 202).

No caso em exame, as falhas reiteradamente identificadas em diversos pareceres da Caixa, somadas à negligência do ex-prefeito em adotar, tempestivamente e no prazo em que o ajuste estava em vigor, as medidas necessárias para corrigi-las, não permitem o reconhecimento, pelo Tribunal, da boa-fé do responsável, considerada na acepção objetiva, também denominada de normativa, relacionada a um modelo objetivo de conduta social, fundado na honestidade, na lealdade e na probidade.

Por fim, tendo em vista que as irregularidades analisadas referem-se a pagamentos por serviços não corretamente executados, ou executados em dissonância com o previsto no contrato de repasse, caberia responsabilizar, solidariamente com o ex-prefeito, a empresa Lettal Construções Ltda., nos termos do art. 16, § 2º, ‘b’, da Lei 8.443/1992. Contudo, como não houve a citação da contratada e em face do adiantado estágio processual e do princípio da economicidade, o Ministério Público de Contas deixa de propor essa medida.

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, divergindo do encaminhamento proposto pela unidade técnica, manifesta-se no sentido de o Tribunal:

a) considerar revel o sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior e julgar-lhe irregulares as contas, com fundamento nos arts. 16, III, “c”, 19, *caput*, e 23, III, da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento do débito de **R\$ 82.576,66**, a ser recolhido aos cofres do Tesouro Nacional, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, calculados a partir de **21/3/2011**, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

b) aplicar ao sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

d) dar ciência da deliberação que sobrevier ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, informando-lhe que o conteúdo pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

Brasília, em 6 de novembro de 2017.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador