

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 005.135/2015-0

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Cumaru – PE.

Responsável: Eduardo Gonçalves Tabosa Junior
(CPF 394.032.114-15).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. EXECUÇÃO APENAS PARCIAL DO OBJETO. PARCELA DESPROVIDA DE FUNCIONALIDADE EM PROL DA COMUNIDADE LOCAL. AUSÊNCIA DO NECESSÁRIO NEXO CAUSAL ENTRE OS RECURSOS FEDERAIS APORTADOS E OS SUPOSTOS DISPÊNDIOS INCORRIDOS NO AJUSTE. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor de Eduardo Gonçalves Tabosa Junior, ex-prefeito de Cumaru – PE (gestões: 2009-2012 e 2013-2014), diante da total impugnação das despesas efetuadas no âmbito do Contrato de Repasse nº 227.836-99/2007 celebrado entre a Caixa, como mandatária da União representada pelo Ministério das Cidades, e o aludido município para a construção de pavimentação em paralelepípedos graníticos nas diversas ruas da municipalidade sob o valor de R\$ 313.984,31.

2. Após analisar o feito, o auditor federal da Secex/PE lançou o seu parecer conclusivo à Peça nº 4, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças nºs 5 e 6), nos seguintes termos:

“Introdução:

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor do Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior, CPF: 394.032.114-15 (peça 3), prefeito municipal de Cumaru-PE nas gestões de 2009-2012 e 2013-2014, em razão da impugnação total das despesas referentes aos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Cumaru-PE, por força do Contrato de Repasse 227.836-99/2007 (peça 1, p. 72-84), Siafi 612074, celebrado em 31/12/2007 entre o Ministério das Cidades (MC) e o município em tela, na ocasião representado pelo Sr. Roosevelt Gonçalves de Lima, prefeito na gestão 2005-2008, tendo por objeto a execução de serviços de pavimentação em paralelepípedos graníticos em ruas da sede do município, do distrito de Ameixas e do Povoado Poços, todos no município de Cumaru-PE (peça 1, p. 72), relativos a ações do Programa Pró-Município/Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte.

Histórico:

2. O Contrato de Repasse 227.836-99/2007 foi firmado pelo valor total de R\$ 313.984,31, dos quais R\$ 292.500,00 à conta do ministério concedente e R\$ 21.484,31 referentes à contrapartida do município convenente.

3. Os recursos federais foram repassados em duas ocasiões, exclusivamente após medições, autorizações e liberações da Caixa. A primeira transferência de recursos, no montante de R\$ 152.984,88, foi efetivada em 3/11/2009 (peça 1, p. 158, 184 e 232), e a segunda, de R\$ 108.879,52, em 21/3/2011 (peça 1, p. 202 e 233).

4. Quanto ao valor da contrapartida municipal há três diferentes valores, sendo dois constantes dos Planos de Trabalho (PT) e um terceiro expresso no Laudo de Análise Técnica de Engenharia-OGU, todos referentes à execução dos mesmos serviços de pavimentação em

paralelepípedos graníticos em ruas da sede do município de Cumaru-PE, bem como do seu distrito de Ameixas e do Povoado Poços.

5. O primeiro PT (peça 1, p. 20-34), assinado em 30/9/2007 pelo ex-prefeito, Sr. Roosevelt Gonçalves de Lima, previa serviços de pavimentação em 7.900 metros quadrados (m²), pelo custo total de R\$ 313.984,31, sendo R\$ 292.500,00 do Ministério das Cidades e os R\$ 21.484,31 restantes relativos à contrapartida municipal.

6. Com data de 24/3/2008, o Laudo de Análise Técnica de Engenharia-OGU da Caixa (peça 1, p. 52-60), assinado pelo engenheiro Paulo Henrique C. Wanderley, aumentou o valor total dos serviços para R\$ 317.239,82 mediante a majoração da contrapartida municipal para R\$ 24.739,82, equivalente a 7,80% do total a ser investido nas seis ruas que receberiam a pavimentação.

7. Por seu turno, um segundo PT (peça 1, p. 36-50), igualmente assinado pelo Sr. Roosevelt Gonçalves de Lima em 20/9/2008, aumentou a área de pavimentação para 8.254,30 m² e reduziu o valor da contrapartida municipal para R\$ 21.745,84 (peça 1, p. 38), enquanto o valor a ser repassado pelo Ministério das Cidades se manteve o mesmo de R\$ 292.500,00, o que totalizou o investimento de R\$ 314.245,84.

8. Uma vez que o Contrato de Repasse 227.836-99/2007 foi firmado em 31/12/2007 com um valor de contrapartida previsto em R\$ 21.484,31, conforme o PT 1, fez-se necessária a confecção de Termo Aditivo ao Contrato em 1/4/2008 (peça 1, p. 86), de modo a alterar aquele valor para R\$ 24.739,82, em consonância com o Laudo de Análise Técnica de Engenharia-OGU da Caixa (peça 1, p. 52-60). O valor da contrapartida voltou a ser alterado pelo Aditivo de 29/9/2009 (peça 1, p. 90-92), este já assinado pelo prefeito Eduardo Gonçalves Tabosa Junior, quando foi expresso o valor de R\$ 21.745,84, que foi o valor realmente desembolsado pelo Município de Cumaru-PE em 20/11/2008 (peça 1, p. 230).

9. Não há evidências em planos de trabalho anexados aos autos, mas pelo Laudo de Análise Técnica de Engenharia-OGU da Caixa (peça 1, p. 52-60), é possível verificar que a execução da pavimentação estava prevista para as seis seguintes ruas: João Paulo Barbosa, Vila dos Poços, Vitalino Antônio de Melo, Pailu, Eulâmpio Tertuliano e Tancredo Neves (peça 1, p. 58).

10. A vigência inicial do Contrato de Repasse estava prevista, segundo a sua décima sexta cláusula, para 13/10/2008 (peça 1, p. 82), mas ocorreram as sete prorrogações abaixo:

Prorrogação	Nova Vigência	Publicação DOU	Folha de evidência na peça 1 dos autos
1 ^a	31/12/2009	30/9/2008	98
2 ^a	31/8/2010	7/12/2009	104
3 ^a	28/2/2011	16/8/2010	110
4 ^a	31/8/2011	14/2/2011	116
5 ^a	31/3/2012	31/8/2011	122
6 ^a	31/10/2012	16/3/2012	128
7 ^a	30/10/2013	16/1/2013	134

11. Em que pese as diversas prorrogações, constata-se que a execução dos serviços foi realizada entre 2008 e 2010, uma vez que o primeiro Relatório de Acompanhamento de Empreendimento – Setor Público (RAE), datado de 16/7/2008 (peça 1, p. 136-146), comunica que teriam se passado 58 dias de obra, com 46,57% dos serviços executados, enquanto o segundo RAE (peça 1, p. 148-152), de 26/12/2008, registra a conclusão das ruas João Paulo Barbosa e Tancredo Neves e uma execução acumulada de 65,60% dos serviços. Finalmente, o terceiro e último RAE, de 26/2/2010 (peça 1, p. 162-174), atesta que três ruas estavam concluídas e três ainda tinham serviços por fazer, tendo-se atingido o percentual físico acumulado de 90,25% das obras previstas, percentual esse que não sofreu alteração até a instauração da Tomada de Contas Especial (TCE) em 27/3/2014

(peça 1, p. 1 e 2), quatro anos depois do último relatório da Caixa destinado a liberar ou glosar desembolsos.

12. No RAE de 16/7/2008 (peça 1, p. 136-146), elaborado por funcionários da Caixa, foram medidos serviços em apenas três ruas, num total de R\$ 178.571,36, dos quais R\$ 32.242,08 foram glosados, o que perfaz uma evolução no período de R\$ 146.329,28.

13. A glosa de R\$ 32.242,08 desse primeiro RAE se refere a faltas de contenções de meios-fios nas ruas João Paulo Barbosa e Vitalino Antônio de Melo, bem como à falta de assentamento de placa indicativa da obra na primeira rua e ainda a deficiências em parcelas de todos os serviços executados na rua Tancredo Neves (peça 1, p. 144).

14. Esse RAE de 16/7/2008 também registra que o ritmo dos serviços era 'normal' e a qualidade de execução da obra 'razoável' (peça 1, p. 138), enquanto no seu item 5, do tópico '8 – Anexos' (peça 1, p. 146), a arquiteta e o engenheiro da Caixa que elaboraram o RAE em questão explicitam que 'Atestamos o valor de R\$ 146.329,28, que não deve ser liberado até que sejam sanadas as pendências abaixo' (grifo nosso).

15. Algumas das pendências apresentadas no RAE de 16/7/2008 referem-se a aspectos administrativos, que não se tem como averiguar o cumprimento, mas há as duas seguintes exigências estipuladas como necessárias para a liberação dos recursos (peça 1, p. 146):

'6.11. Execução de reparo nas fissuras encontradas no pavimento da Rua João Paulo Barbosa (vide Foto 04);

6.12. Execução de aterro para contenção lateral do meio-fio em todas as ruas vistoriadas.'

16. No segundo RAE, elaborado em 26/12/2008 pela Ápice Engenharia e Serviços Ltda. (peça 1, p.148-156), foram medidos serviços executados nas mesmas três ruas anteriormente medidas. Dessa vez foi acrescentada a execução de 9,03%, equivalente a R\$ 28.401,44 (peça 1, p. 148), referentes à desglosa do RAE anterior, conforme tópico '5-Observações' desse RAE de dezembro de 2008 (peça 1, p. 150).

17. Apesar de ter sido registrado no novo RAE que as solicitações do RAE anterior não tinham sido atendidas, conforme tópico '3-Informações Complementares' (peça 1, p. 150), foi feito o ateste de R\$ 174.730,72, ao passo que foi registrado que as ruas João Paulo Barbosa e Tancredo Neves estavam 100% executadas, enquanto a Vitalino Antônio de Melo continuava com 89,10% de efetivação.

18. Esse mesmo RAE de 26/12/2008 registra novos R\$ 78.222,39 referentes ao boletim de medição 2, ao passo que glosa todo o valor medido. Assim, acrescentado aos R\$ 3.840,64 mantidos glosados do primeiro RAE, o valor total glosado é de R\$ 82.063,03, enquanto os R\$ 174.730,72 ficaram aptos para liquidação, como veio a ocorrer em decorrência do OGU - Relatório de Prestação de Contas Parcial e Autorização de Saque (OGU) de 3/11/2009 (peça 1, p. 154-156).

19. O referido OGU de 3/11/2009 (peça 1, p. 154-156) considerou os 55,60% de realização físico-financeira acumulada registrados no RAE de 26/12/2008 e liberou R\$ 174.730,72 para pagamento. Uma vez que os R\$ 21.745,84 da contrapartida municipal foram integralmente cumpridos no primeiro repasse para a empresa Lettal Construções LTDA, CNPJ - 09.084.085/0001-08 (peça 1, p. 156), o valor efetivamente repassado pela Caixa em 3/11/2009 com recursos federais foram R\$ 152.984,88 (peça 1, p. 156, 184 e 196 e 230).

20. O próximo RAE que integra os autos foi elaborado e assinado por funcionários da Caixa em 26/2/2010 (peça 1, p. 162-174). Nesse RAE, pela primeira vez, são expostos os serviços nas seis ruas previstas para as obras, sendo que nas ruas João Paulo Barbosa, Vitalino Antônio de Melo e Tancredo Neves está registrada a execução de 100% dos serviços. Para as três ruas restantes, que são: Vila dos Poços, Pailu e Eulámpio Tertuliano, foram apresentados os percentuais de, respectivamente, 90,41%, 89,10% e 48,82%, gerando uma execução média de 90,25% sobre todos os serviços contratados (peça 1, p. 162).

21. Dessa feita é apresentado o valor de R\$ 108.879,52 como cumprido e aprovado pela inspeção para liquidação (peça 1, p. 162), o qual consiste, segundo o resumo geral desse RAE de 26/2/2010, de R\$ 36.216,88 referentes a serviços executados no período e de R\$ 72.662,64 devido a desglosas no período, essas remanescentes dos dois Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento anteriores.

22. A Planilha Resumo desse último RAE apresenta algo incompreensível, uma vez que alega no item 2 (peça 1, p. 168) que estaria efetuando a desglosa de R\$ 52.406,52 relativos à rua Vila dos Poços e de R\$ 20.256,12 da rua Eulâmpio Tertuliano, no total de R\$ 72.662,64, embora essas ruas não tivessem figurado como medidas nos relatórios anteriores. O termo correto no caso seria, como no primeiro item da mesma planilha resumo, a apresentação dos valores executados no período.

23. Segundo o item 4.5 do tópico '4-Conformidade' do RAE de 26/2/2010 (peça 1, p. 164), as solicitações do RAE anterior não foram atendidas, enquanto o item 5.2 do tópico '5-Situação da Obra' registrou que a qualidade de execução da obra/serviços era 'razoável', embora tal fato não tenha impossibilitado a desglosa dos R\$ 72.662,64 acima já explicitados.

24. Nas 'Observações' do RAE de 2010 (peça 1, p. 164) não há menção às ruas que foram consideradas concluídas pelo RAE de 26/12/2008, mas apenas quanto às três ruas cujos serviços foram registrados pela primeira vez nesse relatório de 2010. Está registrado que as três ruas (Vila dos Poços, Pailu e Eulâmpio Tertuliano) foram 'totalmente concluídas' e que as glosas de R\$ 21.235,20 (peça 1, p. 168), feitas sobre a medição em análise (peça 1, p. 164), referem-se a reparos que deverão ser executados nas vias, tais como contenção de meio fio, paralelepípedos soltos, fissuras no pavimento e rebatimento ao longo do pavimento.

25. Conforme apresentado no final do RAE de 26/2/2010, nessa data permaneceram glosados exclusivamente os seguintes valores: R\$ 21.235,20 referentes a glosas do período medido, isto é, entre 26/12/2008 e 26/2/2010, e mais R\$ 9.400,39 relativos a glosas remanescentes (peça 1, p.168).

26. Pela análise da tabela de evolução das obras e serviços do RAE de 26/2/2010 (peça 1, p. 162), fazendo-se simples subtrações, verifica-se que as glosas naquela data eram as seguintes:

Rua	Valor glosado final
Vila dos Poços	R\$ 5.559,75
Vitalino Antônio de Melo	R\$ 3.840,64
Eulâmpio Tertuliano	R\$ 21.235,20
TOTAL GLOSADO	R\$ 30.635,20

27. Com fulcro no RAE de 26/2/2010, em 23/2/2011, um ano após o último relatório, a Caixa elaborou o segundo OGU - Relatório de Prestação de Contas Parcial e Autorização de Saque para esse contrato (peça 1, p. 178, 154-156) e autorizou o repasse dos R\$ 108.879,52 referentes aos serviços aprovados pelo referido RAE, cujo repasse foi efetivado em 21/3/2011 (peça 1, p. 196 e 202).

28. Em 3/10/2012, dois anos e oito meses após o último RAE, foi apresentado o PA GIDUR/CA ADM 1026/2012 #20 (peça 1, p. 210), pelo qual são relatadas falhas em três ruas, que são: rua Vitalino Antônio de Melo, glosada pelo RAE de 26/2/2010 em R\$ 3.840,64 (peça 1, p. 162), rua Tancredo Neves e rua João Paulo Barbosa, essas duas consideradas concluídas e sem glosa desde o RAE de 26/2/2010 (peça 1, p. 148). Nesse instrumento está expresso que não seria possível desglosar os serviços nem atestar a funcionalidade da obra enquanto persistissem as falhas de meios-fios tombados e danos nos leitos das ruas, que seriam, segundo o engenheiro, decorrentes de má compactação.

29. Na mesma data de 3/10/2012, a agência de Limoeiro-PE da Caixa escreveu o Ofício 3.954/2012/SR Centro-Oeste de PE dirigido ao prefeito de Cumaru-PE, senhor Eduardo Gonçalves Tabosa Junior, comunicando as falhas nas ruas Vitalino Antônio de Melo, Tancredo Neves e João Paulo Barbosa (peça 1, p. 214-216), embora não haja registro de aviso de recebimento. Na ocasião,

já foi alertado que, caso as falhas nas três ruas não fossem sanadas, seria instaurada uma Tomada de Contas Especial (TCE), mas não há registro nos autos de manifestação por parte do prefeito.

30. Em 30/8/2013, pelo Ofício 2.300/2013/ GIDURCA - GI Governo Caruaru / SR Centro Oeste de PE (peça 1, p. 10) é notificado o senhor Roosevelt Gonçalves de Lima, ex-prefeito que assinou o Contrato de Repasse 227.836-99/2007 em 31/12/2007, notificando a falta de execução do objeto pactuado e dando o prazo de trinta dias para regularização das ocorrências.

31. Em 24/9/2013, o senhor Roosevelt Gonçalves de Lima respondeu à notificação (peça 1, p. 14) e afirmou que seu mandato foi encerrado em 31/12/2008 e que a prestação de contas parcial relativa ao contrato havia sido apresentada e aprovada. Além disso, o contrato teve vigência até 30/10/2013 e que não caberia a ele a responsabilidade, uma vez que os trabalhos foram mantidos pelo prefeito sucessor. Com essa resposta do ex-prefeito foi desconsiderada a sua responsabilidade.

32. Também em 30/8/2013, pelo Ofício 2.299/2013/ GIDURCA - GI Governo Caruaru/SR Centro Oeste de PE (peça 1, p. 16), foi notificado o atual prefeito de Cumaru-PE, senhor Eduardo Gonçalves Tabosa Junior pelo mesmo motivo de inexecução do contrato de repasse, não havendo, contudo, registro de sua resposta nos autos.

33. Em 20/2/2014 foi emitido o instrumento PA GIDUR CA 178/2014#20 (peça 1, p. 218), pelo qual é relatada vistoria nas ruas pavimentadas, tendo sido registrados problemas em todas as seis vias, com danos aos pavimentos e meios-fios, abatimento do leito da rua Eulâmpio Tertuliano e ausência de placas de identificação. Além de outros problemas, é comum a afirmação de presença de areia, detritos ou entulhos nos leitos carroçáveis. Com base nessa vistoria de 2014 foi concluído que as obras não possuíam funcionalidade e foi instaurado o presente processo de TCE em 27/4/2014 (peça 1, p. 1 e 2), pelo débito do volume total de recursos repassados.

Exame técnico:

34. De início, cabe ressaltar que, nos termos do art. 5º da IN/TCU 71/2012, para a instauração de processo de Tomada de Contas Especial (TCE) são imprescindíveis dois elementos básicos: a) comprovação da ocorrência do dano (inciso I); e b) identificação das pessoas físicas ou jurídicas que deram causa ou concorreram para a ocorrência de dano (inciso II).

35. A referida norma, em seu art. 5º, § 1º, também prescreve que os supracitados pressupostos deverão ser obrigatoriamente demonstrados mediante: (i) a descrição detalhada da situação que deu origem ao dano, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à comprovação de sua ocorrência; e (ii) evidenciação da relação entre a situação que deu origem ao dano e a conduta ilegal, ilegítima ou antieconômica da pessoa física ou jurídica a quem se imputa a obrigação de ressarcir os cofres públicos, por ter causado ou concorrido para a ocorrência de dano. A ausência de um desses elementos embaraça o prosseguimento regular da TCE.

36. De plano, convém registrar que, após compulsar os autos, não se compartilha do entendimento empossado pelo tomador de contas quanto à existência efetiva de dano no presente caso, sobremaneira o dano pelo valor total repassado.

37. Logo, pondera-se que na fase interna deste processo pelo menos um dos elementos imprescindíveis para a instauração de uma TCE restou prejudicado, circunstância que embaraça o prosseguimento regular do processo, conforme será demonstrado no decorrer dessa instrução.

38. Da análise da materialidade apurada nesta tomada de contas, verifica-se que, nada obstante o reconhecimento de uma execução física de 90,25% da execução dos serviços de pavimentação em paralelepípedos graníticos em seis ruas do município de Cumaru-PE, objeto do Contrato de Repasse 227.836-99/2007 (peça 1, p. 72-84), Siafi 612074, conforme vistoria realizada pela Caixa em 26/2/2010 (peça 1, p. 162), equivalente a R\$ 261.864,40 repassados.

39. Durante a execução do contrato foram elaborados três Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento – Setor Público (RAE), respectivamente datados de 16/7/2008 (peça 1, p. 136-146), 26/12/2008 (peça 1, p.148-156) e 26/2/2010 (peça 1, p.162-174). Todos esses relatórios de acompanhamento da Caixa constatarão a execução razoável dos serviços e, salvo o

primeiro, atestaram a possibilidade de liberação dos recursos referentes a serviços já executados.

40. O primeiro RAE, de 16/7/2008, explicitou que *'Atestamos o valor de R\$ 146.329,28, que não deve ser liberado até que sejam sanadas as pendências abaixo'* (grifo nosso), sendo algumas dessas pendências relativas à necessidade de reparo nas fissuras encontradas no pavimento da Rua João Paulo Bar e de aterro para contenção lateral do meio-fio em todas as três ruas vistoriadas (peça 1, p. 146).

41. Apesar da ressalva do primeiro RAE, o segundo relatório, de 26/12/2008 (peça 1, p. 150), apresenta a desglosa de parcelas não aprovadas na primeira vistoria, acrescenta R\$ 28.401,44 (peça 1, p. 148) para liberação e não faz menção quanto às pendências apresentadas pelo primeiro RAE para a liberação. Com esse RAE restou confirmada a conclusão de 100% das obras das ruas João Paulo Barbosa e Tancredo Neves, fato suficiente e necessário para considerar as execuções dos serviços nessas duas ruas devidamente realizados.

42. De posse dos dois relatórios de acompanhamento, em 3/11/2009, onze meses após o segundo RAE, e sem que haja evidência de novas inspeções para constatar evoluções ou reparos nas obras, a Caixa elabora o seu primeiro OGU - Relatório de Prestação de Contas Parcial e Autorização de Saque para o contrato em tela e, assim, restou autorizado o repasse de R\$ 152.984,88 de recursos federais (peça 1, p. 156), que foram efetivamente transferidos em 3/11/2009 (peça 1, p. 156, 184 e 196 e 230).

43. Por seu turno, o terceiro RAE, de 26/2/2010 (peça 1, p. 162-174), atesta o cumprimento de serviços no montante de R\$ 108.879,52 (peça 1, p. 162), com a explicitação de cumprimento de 100% das obras da rua Pailu (peça 1, p. 162). Por fim, restou glosado apenas o valor total de R\$ 30.635,60 relativo a três ruas (Vila dos Poços, Vitalino Antônio de Melo e Eulâmpio Tertuliano), devido à necessidade de reparos que precisariam ser executados, embora esteja escrito nesse RAE que essas mesmas três ruas estariam *'totalmente concluídas'* (peça 1, p. 164).

44. Em 23/2/2011, praticamente um ano após o terceiro RAE, sem evidência de inspeções para verificar as pendências e glosas de OGU - Relatório de Prestação de Contas Parcial e Autorização de Saque, foi elaborado o segundo OGU - Relatório de Prestação de Contas Parcial e Autorização de Saque, que autorizou o repasse de R\$ 108.879,53 (peça 1, p. 178), valor efetivamente transferido em 21/3/2011 (peça 1, p. 196 e 202).

45. Pelo exposto, constata-se que foram realizados três relatórios de acompanhamento que, apesar de explicitarem glosas e deficiências, acabaram por considerar as pendências das vistorias precedentes sanadas e terem recomendado as liberações dos recursos.

46. Adicionalmente, quando da confecção dos dois OGU - Relatório de Prestação de Contas Parcial e Autorização de Saque, ambos feitos meses após as vistorias, não foram apresentados questionamentos nem impugnações aos valores recomendados pelos relatórios de acompanhamento, fato que indica a aprovação da prestação de contas até aqueles momentos.

47. Quanto aos R\$ 30.635,60 glosados em 26/2/2010, não houve ação da Caixa durante dois anos e oito meses após o último RAE, sendo realizada a inspeção para esse eventual desglosa apenas em 3/10/2012 (peça 1, p. 210), tempo consideravelmente longo para que se pudesse realizar inquestionavelmente a verificação de realização de reparos em ruas que estavam sendo diariamente utilizadas pela população.

48. Cabe ressaltar que no documento PA GIDUR/CA ADM 1026/2012 #20 (peça 1, p. 210) de 3/10/2012, foram relatadas falhas nas ruas Tancredo Neves e João Paulo Barbosa, que já haviam sido dadas como concluídas e sem glosa desde o RAE de 26/12/2008, portanto quase quatro anos antes. Tal fato impossibilita a clara responsabilização do prefeito executor do contrato por afundamento na pavimentação devido a uma alegada má compactação, principalmente quando todos os serviços foram fiscalizados e aprovados por engenheiros da Caixa ou terceirizados. As compactações deveriam ter sido acompanhadas por fiscais de obra e, caso houvesse deficiências, os repasses dos valores não deveriam ter sido liberados nem efetivados até o saneamento das falhas.

49. Quanto à terceira rua, Vitalino Antônio de Melo, apresentada no instrumento de 3/10/2012 com deficiências em 'vários pontos onde o meio-fio está tombado, por falta de escoramento e com o pavimento em paralelepípedo danificado', também não cabe motivo indubitável para a responsabilização do prefeito, uma vez que a rua foi considerada 'totalmente concluída' no RAE de 26/2/2010 (peça 1, p. 164), embora tivesse sido feita a glosa do pequeno valor de R\$ 3.840,64, o qual não foi efetivamente repassado, não havendo, portanto, débito.

50. Não tendo resolvido as pendências em 2012, foi apresentado em 20/2/2014, portanto quatro anos após o RAE de 26/2/2010, um novo relatório onde, desta feita, explicitaram-se problemas nas seis ruas, tais como danos nos pavimentos e meios-fios, abatimento do leito da rua Eulâmpio Tertuliano e ausência de placas de identificação. Adicionalmente é relatada a presença de areia, detritos ou entulhos nos leitos carroçáveis.

51. Evidentemente não se pode responsabilizar o prefeito de Cumaru-PE pela execução do contrato, quatro anos depois de aprovados praticamente todos os serviços e liberados seus pagamentos, devido a danos em pavimentos e meios-fios, uma vez que esses podem ser decorrentes de desgaste e pelo mal uso da população, fato evidenciado pela presença de areia, entulhos e águas usadas em algumas dessas vias.

52. Pelo explicitado, após o decurso de quatro anos, a Caixa concluiu que os elementos construídos não possuem funcionalidade, haja vista o não implemento dos serviços de sinalizações das ruas, falhas em meios-fios, fissuras em trechos do pavimento e abatimento de algumas vias, razão pela qual o tomador de contas imputou o débito pelo total repassado por força do Contrato de Repasse 227.836-99/2007 (peça 1, p. 72-84).

53. Pela leitura sistemática dos RAE emitidos pela Caixa acerca do acompanhamento do empreendimento sob exame, verifica-se que as obras iniciaram em 5/5/2008 (peça 1, p. 136) e após um desenvolvimento lento e excessivamente superior aos sessenta dias inicialmente previstos, teve sua última vistoria em 26/2/2010, conforme RAE dessa data (peça 1, p. 162-178).

54. Ainda se deve registrar que os dois repasses dos recursos ocorreram vários meses após os respectivos relatórios de acompanhamento, sendo os R\$ 152.984,88 relativos ao RAE de 26/12/2008 desembolsados apenas em 3/11/2009 (peça 1, p. 156, 184 e 196 e 230), enquanto os R\$ 108.879,52 referentes aos serviços aprovados pelo RAE de 26/2/2010 foram efetivamente transferidos mais de um ano depois, em 21/3/2011 (peça 1, p. 196 e 202).

55. Pelo exposto, 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 (RAE) assinado em 26/2/2010 (peça 1, p. 164) e foram efetivamente pagos exclusivamente serviços medidos e aprovados nos Relatórios de Acompanhamento. Aqui, se houve falha de liberação, essa responsabilidade não pode ser transferida para o prefeito, uma vez que foge à sua alçada, por serem procedimentos internos da Caixa.

56. A obra deixou de ter 100% realizados devido à glosa de R\$ 30.635,60, equivalentes aos 9,75% restantes, valor este que não foi desembolsado e cujos serviços faltantes, embora deveriam ter sido realizados, não promovem a falta de funcionalidade das vias, por se tratarem de reparos que foram definidos pelo engenheiro da Caixa a serem executados em contenções de meios-fios de três ruas e na correção de fissuras de uma dessas vias.

57. As circunstâncias acima expostas demonstram a utilidade dos recursos empregados, de forma que não há como promover a responsabilização pela totalidade do valor repassado para a meta, o que caracterizaria o enriquecimento sem causa da administração, enquanto a responsabilização pelos R\$ 30.635,60 seria igualmente impossível porque tais recursos não foram transferidos para a prefeitura nem para a empreiteira responsável pelos trabalhos, uma vez que foram glosados.

58. Pelo exposto, não foram constatados nos autos elementos objetivos que possam referendar eventual conclusão de que a parte inexecutada do contrato tivesse prejudicado ou tornado

inútil todo o objeto previsto no pacto.

59. *Nesse viés, cabe observar que, em casos análogos de execução apenas parcial do objeto, a jurisprudência do TCU é uníssona no sentido de que a devolução integral dos valores federais transferidos só é cabível na hipótese de completa frustração do objetivo colimado pela União com a celebração do ajuste ou em face da imprestabilidade do que foi executado (acórdãos 149/2008, 1577/2011, 3388/2011, 5821/2011, todos da 2ª Câmara).*

60. *Com base nesse entendimento do Tribunal percebe-se que a devolução integral dos valores federais somente seria apropriada na hipótese de desvio de finalidade na aplicação dos recursos, que caracterizaria a frustração absoluta do objetivo colimado pela União com a celebração do pacto, uma vez que, no caso de inexecução parcial, em que resta configurada a utilização dos valores, ainda que de forma limitada, nos fins previstos, fica claro que o interesse federal, mesmo que não atendido por completo, é parcialmente contemplado.*

61. *Enfim, reputa-se inexistente, nos autos, subsídios capazes para corroborar a suposta falta de funcionalidade da obra nem o suposto débito levantado pela Caixa nesta TCE, o que motivará a proposta de arquivamento desse processo.*

Conclusão:

62. *Diante desse quadro, não há como ratificar o entendimento do tomador de contas, e, por conseguinte, conclui-se que não houve prejuízo ao erário a ser ressarcido pelo dirigente municipal apontado.*

63. *Assim, entende-se que a tomada de contas especial em tela foi instaurada sem os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, uma vez não configurada a ocorrência de dano ao erário (art. 5º, inc. I, da IN TCU 71/2012). Em casos assim, o Regimento Interno do TCU (Resolução/TCU 246/2011), em seu artigo 212, determina que seja arquivado o processo sem julgamento de mérito.*

Proposta de encaminhamento:

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

64.1. *o arquivamento destes autos pela ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do RI/TCU c/c art. 7º, II, da IN/TCU 71/2012;*

64.2. *dar ciência da deliberação que vier a ser proferida à Caixa Econômica Federal, ao Ministério das Cidades e ao Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior.”*

3. De outra sorte, por intermédio do Exmo. Sr. Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, o Ministério Público junto ao TCU manifestou a sua discordância em relação à aludida proposta da unidade técnica, consignando, para tanto, o seu parecer à Peça nº 7, nos seguintes termos:

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor de Eduardo Gonçalves Tabosa Junior (peça 3), prefeito de Cumaru-PE durante os exercícios de 2009-2012 e 2013-2014, em razão da impugnação total das despesas referentes aos recursos repassados a esse município, por força do Contrato de Repasse 227.836-99/2007 (peça 1, p. 72/84), celebrado em 31/12/2007 entre o Ministério das Cidades (MC) e o referido município, com o objetivo viabilizar a pavimentação com paralelepípedos graníticos de seis ruas desse município. O Contrato de Repasse foi firmado pelo valor total de R\$ 313.984,31, sendo R\$ 292.500,00 à conta do concedente e R\$ 21.484,31 relativos à contrapartida do conveniente.

Os recursos federais foram repassados após medições, autorizações e liberações da Caixa, nos montantes de R\$ 152.984,88, em 3/11/2009 (peça 1, pp. 158, 184 e 232), e de R\$ 108.879,52, em 21/3/2011 (peça 1, pp. 202 e 233). A execução dos serviços foi realizada entre 2008 e 2010. O primeiro Relatório de Acompanhamento de Empreendimento – Setor Público (RAE), de 16/7/2008 (peça 1, pp. 136/46), apontou 46,57% de execução dos serviços. O segundo RAE (peça 1, pp. 148/52), de 26/12/2008, registrou execução acumulada de 65,60% dos serviços. O último RAE,

de 26/2/2010 (peça 1, pp. 162/74), atestou percentual físico acumulado de execução das obras de 90,25%.

Em 20/2/2014, no entanto, foi emitido o Relatório PA GIDUR CA 178/2014#20 (peça 1, p. 218), em que foram registrados problemas em todas as seis vias beneficiadas, 'com danos aos pavimentos e meios-fios, abatimento do leito da rua Eulâmpio Tertuliano e ausência de placas de identificação'. Apurou-se, ainda, a presença de areia, detritos ou entulhos nos leitos carroçáveis. Ao final, em face dessa vistoria realizada em 2014, concluiu-se que 'as obras não possuíam funcionalidade' e foi instaurado o presente processo de tomada de contas especial em 27/4/2014 (peça 1, pp. 1 e 2). O respectivo débito corresponderia ao volume total de recursos repassados.

Após avaliar os elementos contidos nos autos, a unidade técnica, anotou que:

55. Pelo exposto, 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 (RAE) assinado em 26/2/2010 (peça 1, p. 164) e foram efetivamente pagos exclusivamente serviços medidos e aprovados nos Relatórios de Acompanhamento. Aqui, se houve falha de liberação, essa responsabilidade não pode ser transferida para o prefeito, uma vez que foge à sua alçada, por serem procedimentos internos da Caixa.

56. A obra deixou de ter 100% realizados devido à glosa de R\$ 30.635,60, equivalentes aos 9,75% restantes, valor este que não foi desembolsado e cujos serviços faltantes, embora devessem ter sido realizados, não promovem a falta de funcionalidade das vias, por se tratarem de reparos que foram definidos pelo engenheiro da Caixa a serem executados em contenções de meios-fios de três ruas e na correção de fissuras de uma dessas vias.

57. As circunstâncias acima expostas demonstram a utilidade dos recursos empregados, de forma que não há como promover a responsabilização pela totalidade do valor repassado para a meta, o que caracterizaria o enriquecimento sem causa da administração, enquanto a responsabilização pelos R\$ 30.635,60 seria igualmente impossível porque tais recursos não foram transferidos para a prefeitura nem para a empreiteira responsável pelos trabalhos, uma vez que foram glosados.

58. Pelo exposto, não foram constatados nos autos elementos objetivos que possam referendar eventual conclusão de que a parte inexecutada do contrato tivesse prejudicado ou tornado inútil todo o objeto previsto no pacto.

59. Nesse viés, cabe observar que, em casos análogos de execução apenas parcial do objeto, a jurisprudência do TCU é uníssona no sentido de que a devolução integral dos valores federais transferidos só é cabível na hipótese de completa frustração do objetivo colimado pela União com a celebração do ajuste ou em face da imprestabilidade do que foi executado (acórdãos 149/2008, 1577/2011, 3388/2011, 5821/2011, todos da 2ª Câmara).

60. Com base nesse entendimento do Tribunal percebe-se que a devolução integral dos valores federais somente seria apropriada na hipótese de desvio de finalidade na aplicação dos recursos, que caracterizaria a frustração absoluta do objetivo colimado pela União com a celebração do pacto, uma vez que, no caso de inexecução parcial, em que resta configurada a utilização dos valores, ainda que de forma limitada, nos fins previstos, fica claro que o interesse federal, mesmo que não atendido por completo, é parcialmente contemplado.

61. Enfim, reputa-se inexistente, nos autos, subsídios capazes para corroborar a suposta falta de funcionalidade da obra nem o suposto débito levantado pela Caixa nesta TCE, o que motivará a proposta de arquivamento desse processo.'

Ao final, a unidade técnica forneceu a seguinte proposta de encaminhamento:

64.1. o arquivamento destes autos pela ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do RI/TCU c/c art. 7º, II, da IN/TCU 71/2012;

64.2. dar ciência da deliberação que vier a ser proferida à Caixa Econômica Federal, ao

Ministério das Cidades e ao Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior.’

II

O Ministério Público de Contas diverge da proposta de encaminhamento apresentada pela unidade técnica. Considera que não se possa arquivar a presente tomada de contas especial. Entende necessária e adequada a realização de citação do ex-prefeito para que apresente alegações de defesa acerca de graves vícios em todas as seis vias pavimentadas com recursos oriundos do referido contrato de repasse, ou recolha aos cofres do Tesouro o montante correspondente aos valores repassados ao município.

Como visto, o RAE, de 26/2/2010 (peça 1, p. 162/74) havia atestado percentual físico acumulado de execução das obras de 90,25%. Os valores correspondentes a esse percentual foram, então, repassados ao município, que efetuou os correspondentes pagamentos. Os remanescentes 9,75% do valor total previsto para a conclusão da obra deixaram de ser repassados ao município, em face da falta de atesto da execução dessa parcela remanescente da obra.

Posteriormente, por meio do Relatório PA GIDUR CA 178/2014#20 (peça 1, pp. 218 a 224), a CAIXA acusou vários problemas na execução do objeto acordado, a ponto de considerar que ‘as obras não possuíam funcionalidade’, o que justifica a imputação de débito ao referido ex-prefeito, em montante correspondente ao valor total dos recursos repassados ao município. No âmbito do TCU, a unidade técnica divergiu de tal conclusão, por entender que não se pode atestar a falta de funcionalidade daquelas obras.

O Ministério Público de Contas entende que há razões que justificam a citação do mencionado ex-prefeito pelo valor total dos recursos repassados ao município de Cumaru-PE. 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. Como visto, verificou-se o aprofundamento de parte considerável do pavimento de algumas vias e abatimento do leito de outras, danos em meios-fios, ausência de pavimento em trechos das vias, além de outros vícios importantes.

Era de se esperar e exigir que as obras examinadas nesta tomada de contas especial beneficiassem a comunidade daquele município por período de tempo muito superior ao verificado neste processo. O caso em tela justifica, pois, a realização de citação do referido ex-gestor pelo montante total dos recursos repassados ao município de Cumaru-PE por meio do Contrato de Repasse 227.836-99/2007, em razão da apontada falta de serventia das ações realizadas.

III

O Ministério Público de Contas, ante o exposto e com suporte no que prescreve o art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, propõe seja efetuada a citação do sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior, ex-prefeito municipal de Cumaru-PE, para que apresente, no prazo de quinze dias, alegações de defesa acerca da execução insatisfatória das obras objeto do Contrato de Repasse 227.836-99/2007, celebrado entre o referido município e o Ministério das Cidades, tendo em vista os graves vícios em todas as seis vias pavimentadas, apontados no Relatório PA GIDUR CA 178/2014#20 (peça 1, pp. 218 a 224), que justificaram a conclusão de que ‘as obras não possuíam funcionalidade’, ou recolha aos cofres do Tesouro Nacional, os seguintes valores históricos atualizados monetariamente desde as respectivas datas a seguir especificadas até a data do efetivo recolhimento:

Valor	Data
R\$ 152.984,88	3/11/2009
R\$ 108.879,52	21/3/2011”

4. Por conseguinte, em face das ponderações aduzidas pelo MPTCU à Peça 7, prolatei o despacho à Peça 8 e determinei o retorno dos autos à Secex-PE para que promovesse a citação do ex-gestor responsável.

5. De toda sorte, após o saneamento dos autos, o auditor federal da Secex-PE lançou o seu novo parecer conclusivo à Peça nº 20, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças nºs 21 e

22), nos seguintes termos:

“Introdução:

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor do Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior (peça 3), prefeito de Cumaru-PE durante os exercícios de 2009 a 2016, em razão da impugnação total das despesas referentes aos recursos repassados a esse município, por força do Contrato de Repasse 227.836-99/2007 (peça 1, p. 72-84), celebrado em 31/12/2007 entre o Ministério das Cidades (MC) e o referido município, com o objetivo de viabilizar a pavimentação com paralelepípedos graníticos de seis ruas desse município. O Contrato de Repasse foi firmado pelo valor total de R\$ 313.984,31, sendo R\$ 292.500,00 à conta do concedente e R\$ 21.484,31 relativos à contrapartida do conveniente.

Histórico:

2. Os recursos federais foram repassados após medições, autorizações e liberações da Caixa, nos montantes de R\$ 152.984,88, em 3/11/2009 (peça 1, pp. 158, 184 e 232), e de R\$ 108.879,52, em 21/3/2011 (peça 1, pp. 202 e 233). A execução dos serviços foi realizada entre 2008 e 2010. O primeiro Relatório de Acompanhamento de Empreendimento – Setor Público (RAE), de 16/7/2008 (peça 1, pp. 136-146), apontou 46,57% de execução dos serviços. O segundo RAE (peça 1, pp. 148-152), de 26/12/2008, registrou execução acumulada de 65,60% dos serviços. O último RAE, de 26/2/2010 (peça 1, pp. 162-174), atestou percentual físico acumulado de execução das obras de 90,25%.

3. Em 20/2/2014, no entanto, foi emitido o Relatório PA GIDUR CA 178/2014#20 (peça 1, p. 218), em que foram registrados problemas em todas as seis vias beneficiadas, ‘com danos aos pavimentos e meios-fios, abatimento do leito da rua Eulâmpio Tertuliano e ausência de placas de identificação’. Apurou-se, ainda, a presença de areia, detritos ou entulhos nos leitos carroçáveis. Ao final, em face dessa vistoria realizada em 2014, concluiu-se que ‘as obras não possuíam funcionalidade’ e foi instaurado o presente processo de tomada de contas especial em 27/4/2014 (peça 1, pp. 1 e 2). O respectivo débito corresponderia ao volume total de recursos repassados.

4. Após avaliar os elementos contidos nos autos, esta Unidade Técnica, anotou que não foram constatados nos autos elementos objetivos que possam referendar eventual conclusão de que a parte inexecutada (9,75%) do contrato tivesse prejudicado ou tornado inútil todo o objeto previsto no pacto (vide instrução preliminar acostada na peça 4).

5. Todavia, o Ministério Público de Contas divergiu da proposta de encaminhamento apresentada pela Unidade Técnica. Considerou que não poderia ser arquivada a presente tomada de contas especial e entendeu necessária e adequada a realização de citação do ex-prefeito para que apresentasse as suas alegações de defesa acerca dos graves vícios em todas as seis vias pavimentadas com recursos oriundos do referido contrato de repasse, ou recolha aos cofres do Tesouro o montante correspondente aos valores repassados ao município. Tal conclusão tomou por base o mesmo Relatório PA GIDUR CA 178/2014#20 (peça 1, pp. 218 a 224), no qual a Caixa acusou vários problemas na execução do objeto acordado, a ponto de considerar que ‘as obras não possuíam funcionalidade’, o que justificaria a imputação de débito ao referido ex-prefeito, em montante correspondente ao valor total dos recursos repassados ao município.

6. Desta feita, o Ministro Relator seguiu o posicionamento do Ministério Público de Contas, conforme Despacho acostado na peça 8.

7. Em cumprimento ao Despacho do Ministro Relator, o ex-prefeito Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior foi citado (vide peça 18) para que apresentasse suas alegações de defesa acerca da execução insatisfatória das obras objeto do Contrato de Repasse 227.836-99/2007, celebrado entre o município de Cumaru/PE e o Ministério das Cidades, tendo em vista os graves vícios em todas as seis vias pavimentadas, apontados no Relatório PA GIDUR CA 178/2014#20 (peça 1, pp. 218 a 224), que justificaram a conclusão de que ‘as obras não possuíam funcionalidade’. A análise da citação é realizada no item abaixo.

Exame técnico:

8. O responsável Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior (CPF 394.032.114-15) foi chamado aos autos para apresentar suas alegações de defesa, e/ou recolher o débito a ele imputado, quanto à execução insatisfatória das obras objeto do Contrato de Repasse 227.836-99/2007, celebrado entre o município de Cumaru/PE e o Ministério das Cidades, tendo em vista os graves vícios em todas as seis vias pavimentadas, firmado com o Ministério das Cidades, com interveniência da Caixa Econômica Federal.

9. Apesar de o Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, em 24/2/2017, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 19, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

Análise:

10. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

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

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

13. Resta, portanto, configurada a revelia do responsável frente à citação deste Tribunal. Todavia, foram trazidos novos elementos aos autos que indicam a comprovação da funcionalidade total do objeto do contrato ora em análise, conforme destacado no item que se segue.

Novos elementos:

14. Em 29/11/2016, a Gerência de Governo da Caixa em Caruaru/PE (Gigovca) elaborou o Parecer Técnico 0369/2016 (peça 14, p. 2-5), com vistas a verificar a funcionalidade, ainda que parcial, do objeto do citado Contrato de Repasse ora em análise, a fim de melhor definir o valor do dano apurado pela não execução do objeto pactuado. Como conclusão, afirma que apenas duas das seis ruas não possuíam funcionalidade, quais sejam ruas Vitalino Antonio de Melo e Tancredo Neves, haja vista que os mesmos problemas relatados nos pareceres de Engenharia PA GIDUR/CA ADM 1026/2012 e PA GIDUR/CA 178/2014 persistiam, comprometendo a funcionalidade das mesmas, sendo apresentado o novo débito no valor de R\$ 82.576,66.

15. Posteriormente, em 13/12/2016, a Prefeitura de Cumaru, ainda sob a gestão do responsável Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior, solicitou à Gerência de Governo da Caixa em Caruaru/PE (Gigovca) a realização de nova vistoria técnica para atestar a funcionalidade total do objeto do Contrato em tela (peça 17, p. 3).

16. Em 27/12/2016, após nova vistoria, a Gigovca elaborou o Parecer Técnico 414/2016 (peça 17, p. 4-8), por meio do qual atestou a funcionalidade do total executado nas seis ruas previstas no Contrato de Repasse, sendo todos os problemas sanados pela prefeitura.

17. Diante desse novo quadro, uma vez constatada a funcionalidade total da obra pela Caixa, não há mais configurada a ocorrência de dano ao erário. Sendo assim, propor-se-á que as presentes contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando quitação ao responsável, haja vista o atraso na conclusão das obras, as quais estavam previstas para encerrarem em 30/10/2013 (peça 1, p. 4).

Conclusão:

18. Mesmo diante da revelia do Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior (CPF 394.032.114-15), em virtude dos novos elementos trazidos pela gerência da Caixa os quais permitiram concluir pela funcionalidade total do objeto pactuado por meio do Contrato de Repasse 227.836-99/2007 (peça 1, p. 72-84), celebrado em 31/12/2007 entre o Ministério das Cidades (MC) e o município de Cumaru-PE, propõe-se que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-lhe quitação.

Proposta de encaminhamento:

19. Ante todo o exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 23, inciso II, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas do Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior (CPF 394.032.114-15), então prefeito de Cumaru/PE (gestão 2009-2016), dando-lhe quitação.

b) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao responsável, Sr. Eduardo Gonçalves Tabosa Junior (CPF 394.032.114-15), ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal.”

6. Enfim, por intermédio do Exmo. Sr. Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, o MPTCU voltou a divergir da aludida proposta da unidade técnica, lançando, para tanto, o seu parecer à Peça 23, nos seguintes termos:

“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 Eulâmpio 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):

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

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."

É o Relatório.