

## GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

**TC-029.176/2014-0**

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Palmeirina/PE.

Responsáveis: Severino Eudson Catão Ferreira (CPF 303.422.524-53); Antônio Bernado Filho (CPF 004.739.558-30); ARGM Construtora e Incorporadora Ltda. (CNPJ 06.209.527/0001-07).

**SUMÁRIO:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DO OBJETO ACORDADO. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

1. Julgam-se irregulares as contas e em débito o responsável, com aplicação de multa, em face da não execução do objeto pactuado.
2. O ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos recebidos compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva, os gastos efetuados e o nexos de causalidade entre as despesas realizadas e a verba federal recebida.

**RELATÓRIO**

Cuidam os autos da Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa contra os ex-prefeitos Srs. Carlos Alberto Timóteo da Silva (gestão 2001-2004) e Severino Eudson Catão Ferreira (gestões 2005-2008 e 2009-2012), em face da impugnação total das despesas referentes aos recursos repassados ao município de Palmeirina/PE, por força do Convênio 637/2003, que tinha o objetivo de apoiar a execução de melhoria sanitárias domiciliares (peça 1, p. 69-87).

2. O Convênio foi firmado no valor de R\$ 154.639,07. Dessa quantia, R\$ 149.999,90 adveio do concedente e R\$ 4.639,17 correspondeu a contrapartida do conveniente.

3. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 2, fl. 466) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 2, fl. 468).

4. No Tribunal, a Secex/PE examinou o processo por meio da instrução inserta à peça 21, que reproduz em parte e com ajustes de forma:

“3. O plano de trabalho previa a construção de 77 módulos sanitários nos distritos denominados de Sítio Mondeus e Sítio Jacaré do Município de Palmeirina-PE, totalizando R\$ 152.783,40 em obras civis (peça 1, p. 5-19).

4. Em síntese, o motivo para a instauração da presente tomada de contas especial decorre de: (i) irregularidades na comprovação da execução de despesas do convênio (impugnação total das despesas); e (ii) não aplicação dos recursos da União no mercado financeiro.

5. Conforme manifestação técnica da Funasa, era deficiente ou omissa a fiscalização das obras por parte do conveniente em ultraje ao art. 67 da Lei 8.666/1993, ou seja, não havia acompanhamento adequado das obras por parte da prefeitura, o que resultou em atrasos, desconformidades com as condições pactuadas no plano de trabalho e no projeto básico, e em

pagamentos por materiais e serviços, sem as respectivas comprovações de fornecimento de modo a ocasionar danos aos cofres públicos.

6. Na fase interna desta TCE ficou consignada a responsabilidade do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira (gestão 2005-2008 e 2009-2012) quanto ao débito de R\$ 104.999,90 (data base 10/2004), na condição de gestor responsável pela execução do convênio, tendo em vista a não apresentação dos documentos pendentes exigidos para a análise da prestação de contas referente aos valores liberados na primeira e segunda parcela. Já o Sr. Carlos Alberto Timóteo da Silva (gestão 2001-2004; CPF 416.965.304-15) foi responsabilizado pelo dano de R\$ 2.597,48 (data base 1/2005) acarretado pela não aplicação durante sua gestão dos recursos transferidos por força do convênio no mercado financeiro (peça 2, p. 370).

7. Todavia, no âmbito desta Corte de Contas, nos termos da instrução inaugural de peça 5, esta unidade técnica, à luz dos elementos constantes dos autos, entendeu por incluir no polo passivo da relação processual a empresa contratada para realização do objeto conveniado, ARGM Construtora e Incorporadora Ltda. (CNPJ 06.209.527/0001-07), e o Sr. Antônio Bernardo Filho, Secretário de Infraestrutura da Prefeitura de Palmeirina à época dos fatos, haja vista as evidências que os vinculam ao aspecto no qual se concentra a caracterização de débito na presente situação: pagamentos por serviços não executados e/ou realizados em desconformidade com o projeto.

8. Naquela análise, observou-se que o contrato, os comprovantes de pagamentos, as notas fiscais e os recibos emitidos pela mencionada construtora acobertaram o pagamento de serviços efetivamente não executados ou realizados com má qualidade, de modo a demonstrar que a empresa recebeu os recursos financeiros para a execução do objeto do convênio, configurando o nexo entre o dano ao erário e a empresa contratada (peça 1, p. 287-305).

9. Nessa esteira, restou caracterizado enriquecimento ilícito da contratada em detrimento dos cofres públicos.

10. Quanto ao Sr. Antônio Bernardo Filho, ex-Secretário de Infraestrutura da Prefeitura de Palmeirina, mediante exame dos documentos apresentados pelo Sr. Eudson Catão no âmbito da prestação de contas parcial, foram identificados pressupostos capazes de incluí-lo no rol de responsáveis desse processo, já que os boletins de medições das obras contam com sua assinatura atestando a execução dos serviços de forma a violar os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, haja vista as irregularidades apuradas neste processo.

11. Assim, preliminarmente, de forma a dar prosseguimento ao processo, tendo em vista delegação de competência concedida pela Portaria-GAB/MIN-MBC 1, de 1º/7/2014, do Exmo. Ministro Relator Marcos Bemquerer, os responsáveis foram devidamente citados via postal mediante Ofícios 746/2015, 747/2015, 748/2015, datados de 25/6/2015, nos termos do art. 3º, inciso IV e § 2º, da Resolução/TCU 170, de 30/6/2004 (peças 11, 12 e 13).

12. As ocorrências que motivaram as citações dos responsáveis solidários foram:

a) Severino Eudson Catão Ferreira (CPF 303.422.524-53):

Conduta: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do convênio no objeto da avença e do nexo de causalidade entre os pagamentos efetuados referentes à primeira e à segunda parcela, transferidas por força do Convênio 637/2003; o que contrariou a Cláusula Terceira do Termo de Convênio; art. 22, da Instrução Normativa STN 1/1997; art. 10, incisos I, IX, XI e XII, da Lei 8.429/1992; art. 16, §2º, 'b', da Lei 8.443/1992 e art. 93 do Decreto-Lei 200, de 1967.

b) Antônio Bernardo Filho (CPF 004.739.558-30):

Conduta: ter assinado os boletins medições de modo a atestar a execução dos itens contratados fato que possibilitou a ocorrência de pagamentos por serviços não realizados, pagos a maior ou inservíveis, que não atendem aos padrões de qualidade especificados no projeto e normas técnicas (irregularidades na liquidação das despesas); o que contrariou o art. 62 e 63 da

Lei 4.320/1964; os arts. 65, II, 'c' e 67 da Lei 8.666/1993 e o art. 10, incisos I, IX, XI e XII, da Lei 8.429/1992.

c) ARGM Construtora e Incorporadora Ltda. (CNPJ 06.209.527/0001-07):

Conduta: ter recebido por serviços não realizados, pagos a maior ou inservíveis que não atendem aos padrões de qualidade especificados no projeto e normas técnicas, de forma a apropriar-se indevidamente dos recursos federais transferidos por força do Convênio 637/2003 (beneficiária dos pagamentos com indícios de irregularidade); o que contrariou os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; o art. 38 do Decreto 93.872/1986; e os arts. 65, II, 'c'; 66 e 67 da Lei 8.666/1993.

13. Especificamente, no tocante à irregularidade remanescente relacionada à administração dos recursos do convênio, imputada ao Sr. Carlos Alberto Timóteo da Silva, à luz da jurisprudência do TCU, a instrução inicial (peça 5) entendeu por afastar a imputação de débito ao responsável, haja vista não cabe cobrar do responsável o valor correspondente aos rendimentos que seriam auferidos caso os recursos tivessem sido aplicados no mercado financeiro, pois sobre o montante não aplicado no objeto já incidirão correção monetária e juros moratórios, desde a data em que foram colocados à disposição do gestor municipal (Acórdãos 4.920/2009 - TCU - 1ª Câmara, 1.344/2010 - TCU - 1ª Câmara, 1.259/2010 - TCU - 2ª Câmara, 2.700/2009 - TCU - 2ª Câmara).

#### EXAME TÉCNICO

14. Promovidas as devidas citações solidárias, não obstante cientes do instrumento citatório, como provam os formulários dos avisos de recebimento dos Correios nas peças 18, 19 e 20, de 7/7/2015, 13/7/2015 e 27/7/2015, os responsáveis não apresentaram alegações defensivas nem recolheram o débito, devendo por isso serem considerados revéis, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, *ex vi* do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

15. Registre-se que as notificações foram encaminhadas para os endereços cadastrados pelos responsáveis na Receita Federal do Brasil (peças 8, 10 e 15), de forma a se presumirem válidas as citações.

16. Convém registrar que houve insucesso na primeira tentativa de notificar a ARGM - Construtora e Incorporadora Ltda., pela devolução do Ofício 747/2015-TCU/Secex-PE, de 25/6/2015, com a informação de 'mudou-se' (peças 13 e 14), cuja comunicação foi enviada para o endereço da referida empresa constante na base de dados da Receita Federal (peça 9).

17. Diante disso, identificou-se o endereço do Sr. Adircio Alves de Alcântara, CPF 286.599.884-34, sócio administrador e responsável legal da referida empresa (peça 15) e com base na subdelegação de competência estabelecida no art. 1º, inciso VII, da Portaria Secex-PE 10, de 4/2015, foi autorizada a renovação da citação da construtora ARGM, dirigindo a comunicação processual ao endereço de seu sócio administrador, constante da peça 15, o que ocorreu com sucesso por meio do Ofício 912/2015-TCU/Secex-PE, de 17/7/2015 (peça 17 e 20).

18. A documentação referente à prestação de contas das duas primeiras parcelas transferidas por força do convênio sob responsabilidade do Sr. Eudson Catão (peça 1, p. 277-402 e peça 2, p. 1-125), na condição de gestor do convênio, não se mostrou suficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais efetivamente repassados.

19. Não foi demonstrada a regularidade da utilização dos recursos federais, uma vez que a execução física da obra foi incompatível com as parcelas liberadas e os serviços executados não atenderam as especificações técnicas do projeto (peça 2, p. 260). Não foram encaminhadas a conciliação bancária, as cópias de comprovantes de recolhimento de tributos, os boletins de medição referentes à totalidade dos recursos repassados, a anotação de responsabilidade técnica (ART) de execução das obras, a anotação de responsabilidade técnica (ART) de fiscalização da obras e fotos datadas das fases do empreendimento (peça 2, p. 184). Adicionalmente, não há documentação probante da realização do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS) previsto no plano de trabalho (peça 2, p. 262).

20. Logo, os elementos apontados nos autos não permitem aceitar como regulares as despesas realizadas à conta do convênio sob análise. Além disso, a pequena parte comprovadamente executada encontrava-se em desconformidade com os padrões construtivos exigidos pela Funasa (peça 2, p. 144), não havendo como assegurar que possa gerar algum benefício para a comunidade, razão pela qual entende-se que deve ser imputado ao responsável débito correspondente ao total do valor repassado, qual seja, R\$ 104.999,90 em valores históricos.

21. Assim, a ausência nos autos de qualquer elemento capaz de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos questionados pela Funasa e ratificados por esta Corte conduzem ao julgamento das contas como irregulares do ex-prefeito Sr. Severino Eudson Catão Ferreira bem como à sua condenação para reparar os cofres públicos federais, fazem, ainda, com que o fundamento legal adequado à situação seja o art. 16, inciso III, alínea 'c' e 'd', da Lei 8.443/1992.

22. Não é demais lembrar que, por força do disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e art. 93 do Decreto-lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, que tal comprovação compete exclusivamente ao gestor dos recursos públicos.

23. Quanto aos demais responsáveis, os fatos relatados pela unidade técnica com base nos apontamentos da Funasa em conjunto com as ocorrências levantadas em representação ao TCU instruída no TC 013.505/2010-6 pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (peça 3) dão suporte ao entendimento de que a obrigação de recompor o erário deve alcançar também a empresa contratada e o então secretário de obras municipal responsável pela fiscalização das obras, porquanto a responsabilidade pelo ressarcimento do débito deve recair, solidariamente, sobre todos os que o deram causa, uma vez que a obrigação de indenizar surge em virtude da conduta integrante da cadeia causal propiciadora do prejuízo.

24. Está amplamente evidenciado nos autos que parte do débito resulta, em síntese, do dispêndio indevido de recursos financeiros no pagamento de serviços incompatíveis com o objeto do convênio e que não se mostraram úteis e adequados para atender aos beneficiários com a implantação de infraestrutura básica de saneamento voltada, prioritariamente, ao combate de doenças (peça 1, p. 17).

25. As condutas do Sr. Antônio Bernardo Filho são altamente reprováveis e consistem, em linhas gerais, no atesto de boletins de medição permitindo o pagamento de serviços não executados ou realizados em desconformidade com as especificações contratuais, ante notas técnicas que denotavam a inadequação dos módulos entregues, bem como em permissões para que fossem feitas alterações nas localidades de entregas (peça 1, p. 295-313).

26. Pertinente à ARGM Construtora e Incorporadora Ltda., os comprovantes de pagamentos, as notas fiscais e os recibos emitidos acobertaram o pagamento de serviços efetivamente não executados ou realizados com má qualidade, de modo a demonstrar que a empresa beneficiou-se indevidamente dos recursos financeiros destinados à execução do Convênio 637/2003, configurando o nexo entre o dano ao erário e a empresa contratada (peça 1, p. 287-305). O contrato firmado entre a prefeitura e aludida construtora tem com preço global o montante de R\$ 150.696,70 (peça 2, p. 118-122).

27. Registra-se, ademais, que auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco identificou que os serviços estavam sendo realizados diretamente pela prefeitura, não havendo qualquer indicação da presença da construtora nos locais das obras de modo a corroborar a invalidade dos boletins de medição como comprovantes da prestação efetiva do serviço, com fins de liquidação da despesa, por se tratarem de meras reproduções de parte dos conteúdos das planilhas orçamentárias que constaram nos processos de contratação, pois não havia registro documental do acompanhamento e fiscalização da obra (peça 2, p. 232-233).

(...)

29. Enfim, tendo as irregularidades sido perfeitamente caracterizadas na fase interna dessa

tomada de contas especial e no âmbito desta Corte de Contas, motivado por serviços pagos e que deixaram de ser realizados, e ainda, diante da inexistência de novos elementos que permitam modificar as conclusões a que chegaram o tomador de contas e esta unidade técnica em sua instrução inicial, permanecem a responsabilidade solidária dos revéis pelo débito apurado.

30. Entretanto, observa-se que a contratada e o Sr. Antônio Bernardo Filho não devem ser condenados, em solidariedade com o ex-prefeito, ao recolhimento do total de recursos repassados pela Funasa, pois o conjunto probatório que fundamenta os débitos relacionados aos serviços não executados ou com qualidade insatisfatória, de responsabilidade de quem fez as medições e recebeu indevidamente tais recursos, qual sejam, os boletins de medição, as notas fiscais e os recibos de pagamento, delatam pagamentos indevidos no valor total de R\$ 77.509,01 (peça 1, p. 287).

31. Dessa forma, deve ser imputado solidariamente aos responsáveis o montante de R\$ 77.509,01, enquanto, ao ex-prefeito, Sr. Eudson Catão, deve ser imputado a totalidade dos recursos repassados no valor de R\$ 104.999,90, tendo em vista sua responsabilidade de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos no âmbito do Convênio 637/2003.

### CONCLUSÃO

(...)

42. Adverte-se que, no presente caso, o débito deve ser dividido em duas partes. A primeira, relativa ao débito solidário de responsabilidade do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, do Sr. Antônio Bernardo Filho e da ARGM Construtora e Incorporadora Ltda., tendo como referência as datas e valores históricos dos pagamentos efetuados à contratada. A outra, de responsabilidade exclusiva do ex-prefeito, a ser calculada pela diferença entre o total transferido pelo concedente e o valor da primeira parte, atualizado desde a data do recebimento dos recursos pelo convenente, haja vista a impossibilidade de a empresa ser responsabilizada por prejuízos que antecederam os pagamentos por ela recebidos.

43. Dessa feita, à luz dos arts. 8º e 9º da Instrução Normativa TCU 71/2012, pondera-se que o dano ao erário quantificado nesta TCE deve ser distribuído da seguinte forma:

a) responsáveis solidários: Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, Sr. Antônio Bernardo Filho e ARGM Construtora e Incorporadora Ltda., contados a partir da data dos pagamentos indevidos efetuados a empresa contratada (peça 1, p. 287):

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
32.300,00	9/5/2005
45.209,01	25/5/2005

Valor atualizado até 26/8/2015: R\$136.501,12

b) individualmente ao Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, deduzindo-se as parcelas do débito por qual responde solidariamente com a Construtora ARGM e o Secretário de Obras Municipal, informadas no item anterior:

VALOR ORIGINAL (R\$)	TIPO	DATA DA OCORRÊNCIA
59.999,90	Débito	3/7/2004
45.000,00	Débito	13/10/2004
<b>32.300,00</b>	<b>Crédito</b>	<b>9/5/2005</b>
<b>45.209,01</b>	<b>Crédito</b>	<b>25/5/2005</b>

Valor atualizado até 26/8/2015: R\$ 59.307,58

(...)

46. No tocante à irregularidade remanescente relacionada à administração dos recursos do convênio, imputada ao Sr. Carlos Alberto Timóteo da Silva, à luz da jurisprudência do TCU, restou afastada a imputação de débito ao responsável, não havendo, portanto, que se falar em dano ao erário sob seu encargo.

47. Convém registrar, por fim, que, considerando ser a não aplicação dos recursos do convênio no mercado financeiro uma falha isolada, não relacionada diretamente à execução da obra, e de menor potencial ofensivo; em homenagem à racionalidade administrativa e à economia processual, com objetivo de uma atuação mais racional e vantajosa em vistas a recuperação de recursos públicos notoriamente desperdiçados, ponderou-se por dispensar, excepcionalmente, a apuração da aludida responsabilidade no âmbito deste TCE, de forma que será proposto, individualmente, o arquivamento da tomada de contas especial sem julgamento de mérito, com fundamento no inciso II do art. 7º da IN/TCU 71/2012.”

5. Pelo exposto, a Secex/PE oferece a seguinte proposta de encaminhamento (peças 21 e 22):

5.1. declarar revéis, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, os Srs. Severino Eudson Catão Ferreira e Antônio Bernardo Filho e a empresa ARGM Construtora e Incorporadora Ltda.;

5.2. julgar irregulares as contas dos Srs. Severino Eudson Catão Ferreira e Antônio Bernardo Filho nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, **c** e **d**, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, para condená-los ao pagamento das quantias a seguir especificadas:

5.2.1. débito a ser pago pelo Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, em solidariedade, com o Sr. Antônio Bernardo Filho e a empresa ARGM Construtora e Incorporadora Ltda.:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
32.300,00	9/5/2005
45.209,01	25/5/2005

5.2.2. débito a ser pago individualmente pelo Sr. Severino Eudson Catão Ferreira:

VALOR ORIGINAL (R\$)	TIPO	DATA DA OCORRÊNCIA
59.999,90	Débito	3/7/2004
45.000,00	Débito	13/10/2004
<b>32.300,00</b>	<b>Crédito</b>	<b>9/5/2005</b>
<b>45.209,01</b>	<b>Crédito</b>	<b>25/5/2005</b>

5.3. aplicar aos Srs. Severino Eudson Catão Ferreira, Antônio Bernardo Filho e à empresa ARGM Construtora e Incorporadora Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

5.4. autorizar, desde já, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, atualizadas monetariamente até a data do pagamento;

5.5. autorizar, desde logo, com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida as notificações;

5.6. arquivar, em relação ao Sr. Carlos Alberto Timóteo da Silva, ex-prefeito de Palmeirina/PE na gestão 2001-2004, a presente Tomada de Contas Especial, sem julgamento de mérito, com fundamento no art. 212 do RI/TCU c/c inciso II do art. 7º da IN/TCU 71/2012;

5.7. remeter cópia do acórdão que vier a ser prolatado pelo Tribunal, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, à Funasa e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, para ajuizamento das ações cabíveis.

6. O Ministério Público junto a este Tribunal, representado neste feito pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, concorda com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica (peça 23).

É o Relatório.