

**TC 006.014/2014-3**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Ministério da Integração Nacional (MI)

**Responsável:** Severino Eudson Catão Ferreira, CPF 303.422.524-53, prefeito municipal de Palmerina/PE nas gestões 2005-2008 e 2009-2012

**Advogado ou Procurador:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** citação

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional (MI), em desfavor do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, CPF 303.422.524-53, prefeito municipal de Palmerina/PE nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, pela aprovação parcial da prestação de contas do Convênio 9/2006 (Siafi 571899), cujo objeto era a “Reconstrução de 4 pontes e 6 passagens molhadas” no referido município.

2. O valor pactuado para a execução do convênio, assinado em 6/11/2006, foi R\$ 1.033.855,61, sendo R\$ 1.000.000,00 do concedente e R\$ 33.855,61 de contrapartida do conveniente. A vigência original do repasse compreendia 180 dias a partir da publicação no DOU, que ocorreu em 7/11/2006 (peça 1, p. 103-117).

3. O Plano de Trabalho traz o detalhamento dos serviços a serem executados em cada ponte ou passagem molhada contemplada (peça 1, p. 77-87). A vigência do convênio foi prorrogada de ofício até 1º/11/2007, conforme Primeiro Termo de Prorrogação assinado (peça 1, p. 153).

## HISTÓRICO

4. Os recursos federais foram repassados para a conta corrente da Prefeitura de Palmerina/PE por meio das Ordens Bancárias 2006OB901992, de 8/11/2006, e 2007OB901543, de 21/6/2007, cada uma delas no valor de R\$ 500.000,00 (peça 1, p. 169).

5. O Relatório de Inspeção 4/2010, de 12/1/2010 (peça 2, p. 107-125), da Secretaria Nacional de Defesa Civil do MI (Sedec), resultante de vistoria *in loco* realizada no objeto do convênio no dia 15/12/2009, concluiu que: “as obras foram executadas, atingindo o benefício social esperado e estando em funcionamento. Logo, consideramos o percentual de meta física executada de 100%”.

6. Após análise contábil-financeira, foi emitida a Informação Financeira 232/2010, de 14/7/2010 (peça 2, p. 139-145), sugerindo notificar o conveniente, para recolher o valor de R\$ 19.799,55, sendo R\$ 15.558,92 de rendimentos financeiros e R\$ 4.240,63 de recursos federais, “ambos onerados como contrapartida”, atualizados monetariamente.

7. Realizada a devida notificação ao agente responsável, ante o não saneamento da irregularidade, a Coordenação-Geral de Convênios (CGConv) emitiu o Parecer Financeiro 703/2010, de 29/10/2010 (peça 2, p. 177-185), no qual foi proposta a aprovação parcial da prestação de contas, no valor de R\$ 1.009.621,19, e a instauração da tomada de contas especial, no valor de R\$ 19.799,55 supracitado.

8. Foi então instaurada a TCE 14/2011 (peça 2, p. 203-211), e o respectivo valor foi registrado na conta "Diversos Responsáveis - Apurados", mediante 2011NL000026, de 7/2/2011 (peça 2, p. 201).

9. O referido processo de TCE foi encaminhado à Controladoria-Geral da União (CGU), tendo sido devolvido para arquivamento, pois os valores dos débitos apurados, atualizados monetariamente até janeiro de 2013, não alcançavam o valor mínimo de R\$ 75.000,00, estabelecido no inciso I do artigo 6º da IN-TCU 71/2012 então vigente (peça 2, p. 213-229).

10. Em paralelo, o Tribunal emitiu o Acórdão 4193/2012-TCU-1ª Câmara, de 17/7/2012, que tratou da Representação TC 037.678/2011-6, originada no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE), a qual apontava irregularidades e a ocorrência de excessos na execução das obras do convênio em tela (peça 3, p. 22-33). Houve análise do caso pela Sedec, que se manifestou por meio do Parecer Técnico 74/2012, de 13/9/12 (peça 3, p. 36-38), concluindo por ratificar o supracitado Relatório de Inspeção 4/2010.

11. Em 12/11/2012 (peça 3, p. 42), a CGU encaminhou o Relatório de Demandas Especiais 000215.000745/2008-19, de 16/8/2012, referente ao Município de Palmeirina/PE (peça 3, p. 44-131; peça 4, p. 1-88), apontando irregularidades nas obras do convênio em estudo (peça 4, p. 13-15). Esse relatório também foi analisado pela Sedec, que emitiu a Análise Técnica 8/2013, de 27/2/2013 (peça 4, p. 105-121), na qual se conclui que (*verbis*):

... as obras objeto do convênio nº 0009/2006-MI foram executadas sem que tenham sido apresentado, até o momento, subsídios técnicos adequados que demonstrassem a boa e regular aplicação dos recursos ... ficou evidente que os projetos apresentados não correspondem às obras executadas ... esse fato, no nosso entendimento, configura por si só a má utilização dos recursos públicos... conforme apurado na análise, concluímos que o dano ao erário tecnicamente mensurável nesse momento é então de R\$ 398.405,44... como o processo já se encontra com Tomada de Contas Especial instaurada, uma vez que esta Pasta já buscou anteriormente, sem sucesso, o ressarcimento de R\$ 19.799,55, tendo sido esgotadas as providências administrativas internas com vistas à recomposição do erário, sugere-se, por agora, apenas que seja reconsiderado o valor da glosa, incluindo-se também a glosa técnica no valor de R\$ 398.405,44, dando-se continuidade ao processo de Tomada de Contas Especial ...

12. Após efetuada reanálise contábil-financeira e emissão da Informação Financeira 74/2013/CAPCICGCONV/DGIISECEX/MI, de 28/5/2013 (peça 4, p. 151-154), foi sugerido notificar o conveniente para recolher ao Tesouro Nacional o valor de R\$ 876.713,79, “já atualizado monetariamente e acrescido de juros legais”.

13. Um vez concluída a análise da prestação de contas do convênio e exauridas as providências cabíveis, inclusive a devida notificação do responsável e do prefeito sucessor, mediante os Ofícios 514 e 515/2013, de 28/5/2013 (peça 4, p. 155-173), e ante o não saneamento das irregularidades apontadas no Relatório de Demandas Especiais da CGU, a CGConv emitiu o Parecer Financeiro 201/2013/DTCE/CDTCE/CGCONV/DGI/SECEXIMI, de 26/7/13 (peça 4, p. 175-180), no qual sugeriu a “aprovação parcial da Prestação de Contas, no valor de R\$ 628.503,65, instauração da Tomada de Contas Especial, no valor de R\$ 407.864,32, e suspensão do registro de inadimplência efetiva no SIAFI, tendo em vista que o município contava com outro administrador que não o faltoso”.

14. Finalmente, foi elaborado o Relatório de TCE 8/2013, de 29/10/2013 (peça 4, p. 197-201), a qual foi motivada pela “irregularidade na execução física do objeto” do convênio, conforme demonstrado na “documentação constante no processo”, no supracitado Parecer Financeiro 210/2013 e no Relatório de Demandas Especiais 000215.000745/2008-19. Foi imputada responsabilidade unicamente ao Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, prefeito municipal de Palmerina/PE nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, porque era o “responsável pelo convênio, e incumbido do dever de adotar todas as medidas necessárias à correta execução do mesmo, para que os objetivos previstos no plano de trabalho fossem alcançados, conforme consta no item II da Cláusula Segunda do Termo de Convênio assinado”.

15. O débito imputado, segundo consta no item 14 do relatório de TCE (peça 4, p. 200), tem a seguinte composição:

Origem do débito	Valor original (R\$)	Data de referência
Glosa técnica 38,5389 %	385.358,88	21/06/2007
Recursos federais onerados como contrapartida	6.946,52	21/06/2007
Rendimentos Financeiros	15.558,92	04/04/2008

16. À continuação, foi dado prosseguimento ao feito e as conclusões do Relatório de TCE foram ratificadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), por meio do Relatório e Certificado de Auditoria 1809/2013 e do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 4, p. 208-213). Na sequência, as conclusões do órgão de controle foram submetidas ao Ministro de Estado da Integração Nacional Interino para conhecimento, que então emitiu o pronunciamento ministerial constante da peça 4, p. 222.

17. As notificações ao responsável foram relacionadas no Relatório de TCE (item VI, peça 4, p. 200). Registre-se também que o convênio foi objeto de diligências pela Procuradoria da República em Pernambuco para obtenção de cópias de documentos e informações sobre sua execução (peça 2, p. 131).

### EXAME TÉCNICO

18. O presente processo reúne evidências acerca da responsabilização do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, CPF 303.422.524-53, prefeito municipal de Palmerina/PE nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, pela aprovação apenas parcial da prestação de contas do Convênio 9/2006 (Siafi 571899), cujo objeto era a “Reconstrução de 4 pontes e 6 passagens molhadas” no referido município.

19. A instauração da presente TCE foi fundamentada na impugnação parcial de despesas, conforme consta na Análise Técnica 8/2013, de 27/2/2013 (peça 4, p. 105-121), que resultou do exame conjunto da representação do TCE/PE, encaminhada pelo TCU, que apontou irregularidades e a ocorrência de excessos na execução das obras conveniadas, em virtude de não ter se seguido um projeto básico adequado, bem como do Relatório de Demandas Especiais 000215.000745/2008-19 da CGU, que também apontou irregularidades na execução das obras do convênio.

20. Quanto às irregularidades encontradas nas pontes Fleixeira-Inhumas, Coités e Espinheiro, cujas dimensões e orçamento eram idênticos, constatou-se que as três não foram construídas de acordo com o projeto, "com uma laje de espessura inferior a 20 cm sobre duas vigas longarinas com seção aproximada de 30 cm x 30 cm cada uma, que por sua vez se apoiavam nas cabeceiras" (peça 4, p. 111).

21. Por conta disso, as quantidades de concreto e aço orçadas foram maiores do que as quantidades de fato executadas nas obras, tendo sido apurado, no relatório da CGU, um dano no valor de R\$ 117.132,62, sendo: R\$ 37.676,20 referentes ao Sítio Fleixeira-Inhumas; R\$ 39.408,30 referentes ao Sítio Coités; e R\$ 40.048,12 referentes ao Sítio Espinheiro (peça 4, p. 71-72).

22. A quarta ponte, do Sítio Jacaré, não foi alvo de inspeção da CGU, em novembro de 2010, pois teria sido destruída por enchente. Em dezembro de 2009, a Sedec constatara que a obra havia sido concluída. Dessa forma, a ponte teria sido destruída em menos de três anos de construção. Por não ter apresentado a durabilidade e a funcionalidade esperadas, concluiu-se que todo o valor gasto na obra, R\$ 258.088,66, representa dano ao erário.

23. Quanto à execução das passagens molhadas, observou-se que somente as passagens "Palmeirinha para Boa Vista" e "Sítio Mourão" foram executadas a menor do que o previsto no projeto, tendo sido apurado um dano de R\$ 15.479,66 na passagem molhada “Palmeirinha para Boa Vista”, e de R\$ 7.704,50 na passagem molhada do “Sítio Mourão” (peça 4, p. 117-119).

24. Em consequência, “o dano ao erário tecnicamente mensurável”, resultante da consolidação dos valores acima relacionados, totalizou R\$ 398.405,44 (peça 4, p. 119).

25. No Parecer Financeiro 201/2013, consta que a contrapartida aplicada foi R\$ 13.862,53, do total pactuado de R\$ 33.855,61. E também, que foram auferidos rendimentos financeiros no valor de R\$ 15.558,92. Considerando esses fatos e a proporcionalidade dos recursos pactuados, foram elaboradas as seguintes memórias de cálculo, reproduzidas a seguir, com grifos originais (peça 4, p. 177):

11.1 - memória de cálculo da glosa técnica:

<b>Recursos</b>	<b>Aprovação</b>	<b>Execução</b>	<b>Real</b>	<b>Reprovados</b>	<b>Total</b>
	R\$	%	R\$	%	R\$
<b>Federal</b>	614.641,12	96,7253	<b>385.358,88</b>	96,7253	1.000.000,00
Contrapartida	<b>20.809,05</b>	3,2747	13.046,56	3,2747	33.855,61
Total	635.450,17	100,00	398.405,44	100,00	1.033.855,61

11.2 - memória de cálculo da Contrapartida a menor:

- a) recursos de contrapartida aprovados tecnicamente = **R\$ 20.809,05**
- b) recursos de contrapartida efetivamente aportados = **R\$ 13.862,53**
- c) recursos federais onerados como contrapartida = R\$ 20.809,05 - R\$ 13,862,53 = **R\$ 6.946,52**

11.3 - quando da emissão do Demonstrativo de Débito deverão ser efetuados os seguintes lançamentos:

<b>Tipo</b>	<b>Data</b>	<b>Motivo</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Débito	21/06/2007	Glosa técnica proporcional	<b>385.358,88</b>
Débito	21/06/2007	Recursos federais onerados como contrapartida	<b>6.946,52</b>
Débito	04/04/2008	Rendimentos utilizados (execução a menor)	<b>15.558,92</b>
Crédito*	04/04/2008	Rendimentos (utilizados) proporcionais à glosa (38,5389%)	<b>5.995,77</b>

\*A fim de evitar a cobrança de atualização em duplicidade, conforme recomendação da CGU por meio do Despacho/DPPCE/DP/SFC/CGU/PR nº 255851/2011, de 07/04/2011.

26. Em síntese, observamos que foi considerada, acertadamente, a participação dos recursos federais e da contrapartida no valor do convênio (96,7% e 3,7%, respectivamente), e o percentual de glosa da execução do objeto (cerca de 38,5%), para calcular o montante de recursos a devolver, contemplando assim, no débito, também os recursos federais que foram indevidamente utilizados como contrapartida pelo conveniente, uma vez que seu aporte não foi integral.

27. Com relação aos rendimentos financeiros auferidos, observamos que a dedução proporcional dos rendimentos proporcionais à glosa, para evitar cobrança de atualização monetária em duplicidade, incluída conforme recomendação da CGU, não foi acolhida, na continuação do feito, no item 14 do relatório de TCE (peça 4, p. 200), nem no Relatório de Auditoria 1809/2013 da CGU (peça 4, p. 210).

28. Em situação similar, tratada no TC 003.437/2016-7- Tomada de Contas Especial, instaurada em decorrência da não aprovação da prestação de contas final de dois convênios, celebrados entre o Ministério da Integração Nacional e uma prefeitura, tendo por objeto, o primeiro convênio, a recuperação de bueiros e pontes, e o segundo, a recuperação do sistema viário, julgada no Acórdão 11526/2016-TCU-2ª Câmara, em que foram auferidos rendimentos e houve débito por inexecução do objeto, foi mantida tal dedução. Assim, por analogia e suporte jurisprudencial, entendemos ser a mesma aplicável ao presente processo.

29. Quanto às datas de referência dos componentes do débito, entendemos como correta a data proposta para as parcelas da glosa técnica e da contrapartida, definida como sendo a do crédito da

segunda parcela do convênio, em 21/6/2007, no valor de R\$ 500.000,00. Isso porque tais componentes somados não superam esse valor, bem como que se deve estimar o débito da maneira menos desfavorável ao devedor, ou seja, adotando-se a data do repasse federal mais recente (2ª parcela transferida), de acordo com o art. 9º, inciso I, da IN-TCU 71/2012. Não se mostra aplicável o inciso II do referido artigo pois não houve impugnação de despesas específicas, tendo sido calculado o débito pela diferença entre as quantidades de materiais orçadas e as quantidades de fato executadas nas obras.

30. Quanto à data de referência dos componentes do débito relativos aos rendimentos, temos que se referem à data em que foram realizados os últimos pagamentos na execução do objeto (4/4/2008 – peça 2, p. 47), que consideramos igualmente adequada, uma vez que, a partir dessa data, não haveria mais aplicação dos recursos no objeto, e estaria eventual saldo financeiro disponível para devolução.

31. Em resumo, o débito a ser imputado deve ter a seguinte composição:

Origem do débito	Valor original (R\$)	Data de referência	Tipo
Glosa técnica 38,5389 %	385.358,88	21/06/2007	Débito
Recursos federais onerados como contrapartida	6.946,52	21/06/2007	Débito
Rendimentos Financeiros	15.558,92	04/04/2008	Débito
Rendimentos (utilizados) proporcionais à glosa (38,5389%)	5.995,77	04/04/2008	Crédito

32. Ante o exposto, tendo em vista que as irregularidades apontadas pelo tomador de contas caracterizam a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos no âmbito do convênio em estudo, em desobediência às alíneas “a” e “b”, do Item II, da Cláusula Segunda do Termo de Convênio (peça 1, p. 105), transcritas a seguir, propõe-se a realização da citação do responsável, cujo débito a ser imputado equivale à parte dos recursos federais transferidos, cuja aplicação não foi atestada, e aos rendimentos financeiros auferidos, conforme composição acima, que, corrigidos monetariamente até o dia 7/3/2017, importam em R\$ 743.892,06, conforme demonstrativo acostado à peça 6.

Cláusula Segunda – Obrigações

II – Do Conveniente

- a) executar o objeto pactuado na CLÁUSULA PRIMEIRA, de acordo com o Plano de Trabalho;
- b) aplicar os recursos financeiros de que trata este Convênio, na conformidade do Plano de Trabalho e, exclusivamente, no cumprimento do seu objeto;

## CONCLUSÃO

33. Considerando que foi constatado o cumprimento apenas parcial do objeto avençado no Convênio 9/2006 (Siafi 571899), cujo objeto era a “Reconstrução de 4 pontes e 6 passagens molhadas” no município de Palmerina/PE., bem como a aplicação apenas parcial da contrapartida pactuada, em desobediência às alíneas “a” e “b” do Item II da Cláusula Segunda do Termo de Convênio (peça 1, p. 105), deve ser promovida a citação do responsável, para que apresente alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos, ou recolha, aos cofres do Tesouro Nacional, o débito imputado.

34. Cabe informá-lo que a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais

transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto do convênio.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

35.1 Realizar a citação, nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, e §1º, do Regimento Interno, do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, CPF 303.422.524-53, prefeito municipal de Palmerina/PE nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento do ofício citatório, apresentar alegações de defesa quanto à ocorrência abaixo indicada ou recolher, aos cofres do Tesouro Nacional, as importâncias abaixo identificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até o seu recolhimento, ressaltando-se que, caso venha a ser condenado, os valores dos débitos serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU:

a) Ocorrência: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos para execução do Convênio 9/2006 (Siafi 571899), cujo objeto era a “Reconstrução de 4 pontes e 6 passagens molhadas” no município de Palmerina/PE;

b) Conduta: execução apenas parcial do objeto avençado, bem como aplicação apenas parcial da contrapartida pactuada, em desobediência às alíneas “a” e “b” do Item II, da Cláusula Segunda do Termo de Convênio (peça 1, p. 105), evidenciadas na Análise Técnica 8/2013, de 27/2/2013, elaborada pelo Ministério da Integração Nacional (peça 4, p. 105-121);

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA	DÉBITO / CRÉDITO
385.358,88	21/06/2007	Débito
6.946,52	21/06/2007	Débito
15.558,92	04/04/2008	Débito
5.995,77	04/04/2008	Crédito

Valor atualizado em 7/3/2017: R\$ 743.892,06 (peça 6)

c) informar o responsável de que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

d) encaminhar cópia digital dos autos para subsidiar as manifestações do responsável.

Secex-PE/2ª Diretoria, 7 de março de 2017.

*(Assinado eletronicamente)*

Luiz Geraldo Santos Wolmer

AUFC – Mat. 3503-3

**Anexo**  
**Matriz de Responsabilização**

<b>Irregularidade</b>	<b>Responsável</b>	<b>Período de Exercício</b>	<b>Conduta</b>	<b>Nexo de Causalidade</b>	<b>Culpabilidade</b>
NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS RECEBIDOS	Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, CPF 303.422.524-53, prefeito municipal de Palmerina/PE, na condição de subscritor do Convênio 9/2006 (Siafi 571899), cujo objeto era a “Reconstrução de 4 pontes e 6 passagens molhadas” no município de Palmerina/PE	gestões 2005-2008 e 2009-2012	Execução apenas parcial do objeto avençado, bem como a aplicação apenas parcial da contrapartida pactuada, em desobediência às alíneas “a” e “b” do Item II, da Cláusula Segunda do Termo de Convênio (peça 1, p. 105), evidenciadas na Análise Técnica 8/2013, de 27/2/2013, elaborada pelo Ministério da Integração Nacional (peça 4, p. 105-121);	A execução apenas parcial do objeto pactuado impediu a formação do nexo de causalidade entre os resultados obtidos e as metas pactuadas, gerando a presunção de dano ao erário.	<p>Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade.</p> <p>É razoável supor que o responsável tinha <b>consciência da ilicitude</b> de sua conduta.</p> <p>Era <b>exigível conduta diversa</b> da praticada.</p>