

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 005.974/2015-1

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Palmeirina – PE.

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

Representação legal:

– Manuela Carapeba Lúcio (25.325D/OAB-PE) e outros, representando o Sr. Severino Eudson Catão Ferreira.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. CAIXA ECONÓMICA FEDERAL. CONSTRUÇÃO DE QUADRA POLIESPORTIVA COBERTA. EXECUÇÃO APENAS PARCIAL DO OBJETO PACTUADO. AUSÊNCIA DE FUNCIONALIDADE. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor de Severino Eudson Catão Ferreira, como então prefeito de Palmerina – PE (gestões: 2005-2008 e 2009-2012), diante da execução apenas parcial do objeto pactuado pelo Contrato de Repasse 197622-63/2006 firmado com a Caixa, como mandatária da União representada pelo então Ministério do Esporte, para a construção de 1 (uma) quadra poliesportiva coberta, tendo a vigência do ajuste sido fixada para o período de 31/10/2006 a 31/10/2012, com a previsão do aporte de R\$ 200.000,00 em recursos federais e de R\$ 9.978,85 em recursos da contrapartida, perfazendo o valor total de R\$ 209.978,85.

2. Após a análise final do feito, o auditor federal lançou o seu parecer conclusivo à Peça 19, com a anuência do dirigente da unidade técnica (Peça 20), nos seguintes termos:

“(...) O contrato em comento foi firmado no valor de R\$ 209.978,85, dos quais R\$ 200.000,00 à conta do concedente e R\$ 9.978,85 referente à contrapartida do conveniente (peça 1, p. 23, 29).

3. Os recursos federais foram transferidos à conta corrente vinculada ao contrato de repasse, mediante a Ordem Bancária 2007OB900442, de 23/8/2007 (peça 1, p. 23, 29). Do valor transferido, foi desbloqueada efetivamente para a prefeitura a quantia de R\$ 81.260,00, sendo R\$ 51.120,00, em 10/7/2008 e R\$ 30.140,00, em 13/11/2008 (peça 1, p. 49).

4. O ajuste vigeu no período de 31/10/2006 a 31/10/2012, com prazo final para apresentação da prestação de contas até 30/12/2012 (peça 1, p. 89).

5. O plano de trabalho previa a construção de quadra poliesportiva coberta, com arquibancadas (peça 1, p. 10-14).

6. A prestação de contas parcial referentes ao primeiro desbloqueio foi apresentada e aprovada, conforme informado no Parecer-Caixa PA Gidur/CA 248/2014 (peça 1, p. 4-5).

7. O fato gerador do dano ao erário enfocado nesta tomada de contas especial constituiu a seguinte ocorrência, consoante Parecer-Caixa PA Gidur/CA 248/2014 (peça 1, p. 5), com base no Relatório de Acompanhamento de Empreendimento - RAE Setor Público (peça 1, p. 46-48):

O fato que enseja a instauração de TCE é a não execução total do objeto pactuado. O

Contrato de Repasse encontra-se com um percentual de execução de 40,63%, porém a obra não apresenta funcionalidade.

8. No Relatório do Tomador de Contas Especial, (peça 1, p. 80-83), constou que o motivo para a instauração da presente Tomada de Contas Especial foi o não cumprimento do objeto pactuado no Contrato de Repasse 197622-63/2006, em razão das seguintes ocorrências:

8.1. execução de apenas 40,63% do objeto pactuado, sem a consecução, no mesmo percentual, do objetivo almejado;

8. não finalização das metas referentes à cobertura, piso, esquadrias, instalações elétricas, pintura e instalação de equipamentos da quadra de esporte;

8.3. não funcionalidade da obra na fase em que se encontrava.

9. Conforme relatado no Relatório do Tomador de Contas e no Parecer-Caixa PA Gidur/CA 248/2014, foi efetuada notificação ao gestor a fim de oportunizar o direito da ampla defesa e contraditório ou a devolução do débito apurado (peça 1, p. 5-6 e 82). Contudo, o responsável manteve-se silente e não recolheu a quantia que lhe foi solicitada, motivando, assim, a continuidade da tomada de contas especial.

10. Assim, o Relatório do Tomador de Contas concluiu que o dano ao erário foi de 100% dos recursos desbloqueados, importando nos seguintes valores e datas de ocorrência: R\$ 51.120,00, em 10/7/2008 e R\$ 30.140,00, em 13/11/2008 (peça 1, p 49 e 82).

11. A Controladoria Geral da União manifestou-se pela irregularidade das contas conforme os seguintes documentos: Relatório de Auditoria-CGU 40/2015 (peça 1, p. 95-97) e Certificado de Auditoria (peça 1, p. 98). O conhecimento ministerial está apresentado à peça 1, p. 103.

12. Esgotadas as medidas administrativas com vistas à regularização de tal situação, os autos da presente tomada de contas especial foram remetidos a este Tribunal.

13. A unidade técnica do Tribunal, concordando com a análise empreendida pela Caixa, uma vez que o gestor não executou por completo o objeto do contrato de repasse, deixando a obra sem a funcionalidade esperada, em descumprimento à Cláusula Terceira, item 3.2, alínea 'a', do referido contrato e nos termos da Instrução Normativa-STN 1/1997, art. 38, inc. II, alínea 'a', e de acordo com o Parecer-Caixa PA Gidur/CA 248/2014 (peça 1, p. 4-5), Relatório de Acompanhamento de Empreendimento - RAE Setor Público (peça 1, p. 46-48), Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 1, p. 80-83) e Relatório de Auditoria-CGU 40/2015 (peça 1, p. 95-97), decidiu pela citação do responsável (peças 3-5).

EXAME TÉCNICO

14. Em cumprimento ao Despacho do Secretário da Secex/PE (peça 5), foi promovida a citação do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, mediante os Ofícios 0479/2017-TCU/Secex-PE, de 10/4/2017 e Ofício 0880/2017-TCU/Secex-PE, de 6/6/2017 (peça 7 e 9).

15. O responsável tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 10 e 13, tendo apresentado suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 17.

16. O responsável foi ouvido em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados (R\$ 51.120,00 em 10/7/2008; e R\$ 30.140,00 em 13/11/2008) pelo Contrato de Repasse 197622-63/2006 (Siafi 584576), celebrado entre o Ministério do Esporte, representado pela Caixa, e a prefeitura do mencionado município, tendo por objeto a construção de quadra poliesportiva coberta, em razão do não alcance dos benefícios sociais esperados pela não funcionalidade da obra, devido à execução de 40,63% do objeto pactuado, sem a consecução, no mesmo percentual, do objetivo almejado, e a não finalização das metas referentes à cobertura, piso, esquadrias, instalações elétricas, pintura e instalação de equipamentos da quadra de esporte, em descumprimento à Cláusula Terceira, item 3.2, alínea 'a', do referido contrato e nos termos da Instrução Normativa-STN 1/1997, art. 38, inc. II, alínea 'a'. As evidências foram as seguintes: Parecer-Caixa PA Gidur/CA 248/2014 (peça 1, p. 4-5), Relatório de Acompanhamento de

Empreendimento - RAE Setor Público (peça 1, p. 46-48), Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 1, p. 80-83) e Relatório de Auditoria-CGU 40/2015 (peça 1, p. 95-97).

17.1. O responsável apresentou defesa que, em síntese, assevera que (peça 17):

...o citado valor desbloqueado representa a execução de 40,63% do total previsto para o contrato, percentual este que foi devidamente reconhecido pela Caixa Econômica Federal - CEF, conforme comprovado pelo Relatório de Acompanhamento de Empreendimento - Setor Público inserto nos autos;

17.2. ...não há que se falar em malversação dos recursos públicos, visto que todos os recursos que foram recebidos na sua gestão foram integralmente destinados à execução do objeto pretendido;

17.3. ...não há que falar em dano efetivo, visto que a parte da obra que foi realizada (40,63%) continua em perfeito estado de conservação, podendo sua execução ser retomada a qualquer momento sem prejuízo aos cofres municipais, sendo essa inclusive a pretensão do atual Prefeito da edilidade, que já manifestou sua intensão de finalizar a construção da quadra poliesportiva em comento;

17.4. se for entendido sobre a necessidade de devolução de recursos aos cofres da União, 'estes deverão ser ressarcidos pelo ente municipal em epígrafe, que aproveitará a aplicação dos mesmos na realização parcial do objeto pactuado, sob pena de enriquecimento sem causa da municipalidade';

17.5. ...sequer uma conduta culposa (muito menos dolosa) pode se imputar ao ora Defendente pela inexecução parcial da obra, tendo em vista que a paralização se deu por culpa exclusiva da empresa responsável pela execução da empreitada, associada à demora da CEF em desbloquear os valores devidos em decorrência das primeiras medições e, sobretudo, em virtude da calamidade pública que assolou a municipalidade e obrigou a Administração Municipal a voltar todas as atenções para a mitigação dos desastres ocorridos (motivo de força maior);

17.6. ...a JF Projetos, Construtora E Incorporadora Ltda., empresa responsável pela execução do serviço, sem qualquer motivação aparente, abandonou a execução da obra em epígrafe;

17.7. ...solicitou a notificação formal da Jf Projetos, Construtora e Incorporadora Ltda., exigindo que a mesma retomasse a execução do objeto avençado, sob pena de rescisão contratual e aplicação das penalidades previstas em contrato e na própria Lei Federal nº 8.666/93;

17.8. Devidamente notificada, a Empresa justificou o abandono da obra em face dos atrasos da Caixa Econômica Federal em liberar os recursos relativos à execução das primeiras medições;

17.9 a empresa resolveu retomar os serviços, em virtude do recebimento dos valores liberados pela Caixa, mas o avanço foi lento por vários meses e depois a empresa abandonou novamente;

17.10. após notificar novamente a empresa e não obter resposta, a prefeitura abriu processo administrativo para rescisão unilateral do contrato com a empresa;

17.11. ...que em meio a esse procedimento, em meados do ano de 2010 o Estado de Pernambuco foi acometido por fortes chuvas que ocasionaram a decretação da situação de emergência em diversos Municípios do Estado de Pernambuco;

17.12. ...o Município de Palmeirina foi um dos mais atingidos pelas fortes precipitações;

17.13. ...não havendo nos autos qualquer conduta do ex-gestor, ora Defendente, que corrobore para a efetivação de qualquer dano ao erário, não há que se falar em sua culpabilidade e, nem tão pouco, em obrigação de ressarcimento por parte dele;

17.14. ...cumpre anotar que inexistiu má fé ou intenção de menosprezar a legislação regente da matéria, uma vez que em momento algum restou evidenciada sequer a intenção do Defendente no sentido de intervir para a concretização de qualquer dano ao erário.

18. O responsável ainda traz algumas doutrinas e jurisprudência a respeito da obrigatoriedade de observância à teoria da responsabilidade subjetiva, e requer, ao final, a exclusão

de sua responsabilidade. Trouxe como anexos os seguintes documentos: procuração, Decreto 35.191/2010; Lei 14.105/2010 e Decreto 35.417/2010.

Análise dos argumentos trazidos pelo responsável

19. Inicialmente, cabe trazer que o responsável foi citado em razão do não alcance dos benefícios sociais esperados pela não funcionalidade da obra, objeto do Contrato de Repasse 197622-63/2006 (Siafi 584576), devido à execução de 40,63% do objeto pactuado, sem a consecução, no mesmo percentual, do objetivo almejado, e a não finalização das metas referentes à cobertura, piso, esquadrias, instalações elétricas, pintura e instalação de equipamentos da quadra de esporte.

20. O responsável alegou que os recursos desbloqueados foram empregados na mencionada obra, conforme atestado pelos relatórios da Caixa. Em razão disso, afirmou que não houve malversação de recursos públicos, até porque a parte da obra que foi realizada continua em perfeito estado de conservação, podendo sua execução ser retomada. Asseverou ainda que é essa a pretensão do atual Prefeito de Palmeirina/PE, que já tinha manifestado sua intenção de finalizar a construção do objeto desse contrato.

21. É certo que os recursos foram empregados na construção da quadra poliesportiva, consoante os relatórios RAE da Caixa (peça 1, p. 42-43 e 46-47). No entanto o responsável não está sendo citado, como visto acima, por ter desviado de alguma forma esses valores desbloqueados pela Caixa, e sim pela obra inacabada que não alcançou os benefícios sociais esperados em virtude de sua não funcionalidade.

22. Quanto aos outros fundamentos alegados - estado de conservação da obra, pretensão do atual prefeito - o responsável não trouxe quaisquer provas para que se pudesse analisar a sua procedência.

23. Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, resta claro que a comprovação da regularidade da aplicação dos recursos públicos repassados compete exclusivamente ao gestor dos recursos. Tal entendimento está consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 1.577/2014-TCU-2ª Câmara, Relator André de Carvalho 6.716/2015-TCU-1ª Câmara, Relator Augusto Sherman, e 659/2016-TCU-2ª Câmara, Relator Marcos Bemquerer.

24. Desse modo, o ônus da prova recai sobre o gestor, devendo ele fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU.

25. Referente ao argumento do responsável de que a paralisação se deu por conta exclusiva da empresa responsável pela execução da empreitada, associada à demora da Caixa em desbloquear os valores devidos em decorrência das primeiras medições e principalmente em virtude da calamidade pública que assolou a municipalidade e obrigou a Administração Municipal a voltar todas as atenções para a mitigação dos desastres ocorridos, cabe tecer as seguintes considerações.

26. Relativamente à paralisação por conta exclusiva da empresa responsável, associada à demora da Caixa em desbloquear os valores devidos em decorrência das primeiras medições, o responsável também não trouxe qualquer documento comprobatório.

27. Acerca desse argumento, cabe informar que: o relatório RAE 2 da última medição relativa à execução acumulada de 40,63%, correspondendo ao período de 4/6/2008 a 3/7/2008, foi datado de 1/9/2008 (peça 1, p. 46); o valor referente a essa medição foi desbloqueado pela Caixa em 13/11/2008 (peça 1, p. 49 e 51); e a obra foi dada como paralisada em novembro de 2009, conforme informação da Caixa à peça 1, p. 70. Dessa forma, constata-se que esse desbloqueio não foi realizado com atraso demasiado, cerca de dois meses após a emissão do RAE, e, portanto, não poderia servir de supedâneo para que a empresa abandonasse a obra.

28. Pertinente à calamidade pública, pelos documentos trazidos pelo responsável, ela ocorreu em meados de 2010 (peça 17, p. 18), cerca de 1 ano e 7 meses após o segundo desbloqueio da Caixa de 13/11/2008. Portanto, nessa época, por a obra já se encontrar há bastante tempo paralisada - a paralisação ocorreu a partir do final de 2008 -, essa calamidade não tem o condão de justificar

esse abandono da obra.

29. No que tange as providências alegadas pelo responsável contra a empresa, não cabe maiores análises, uma vez que o responsável não inseriu provas em sua defesa.

30. O responsável sustenta ainda que a responsabilidade pelo débito deve ser tão somente do município, uma vez que ele irá se beneficiar da realização parcial do objeto pactuado.

31. Sobre esse tema de transferência voluntária de recursos federais a outros entes federativos, comprovada a aplicação dos recursos em benefício da pessoa jurídica, mas em finalidade diversa da pactuada ou da definida em lei, o Tribunal tem se manifestado no sentido de que a responsabilidade pelo ressarcimento recai sobre o ente federado. Essa orientação consta dos artigos 1º e 3º da Decisão Normativa-TCU 57/2004, a qual regulamenta a possibilidade de responsabilização direta dos estados, do distrito federal e dos municípios, ou das entidades de sua administração.

32. Acontece que, no caso ora examinado, não ocorreu a aplicação dos recursos em finalidade diversa da do contrato de repasse e ainda o município não se beneficiou da obra, até porque ela permanece sem funcionalidade, não tendo alcançado os benefícios sociais esperados.

33. Por fim o responsável mencionou algumas doutrinas e jurisprudência do Tribunal a respeito da obrigatoriedade de observância à teoria da responsabilidade subjetiva com o intuito de excluir sua responsabilidade pelo débito.

34. Nesta citação realizada, pode-se constatar a aplicação da referida teoria, pois o responsável está sendo chamado para apresentar alegações de defesa, em homenagem ao princípio do contraditório e ampla defesa, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por intermédio de contrato de repasse, em razão do não alcance dos benefícios sociais esperados pela não funcionalidade da obra, devido à execução de 40,63% do objeto pactuado. Portanto, sua responsabilidade jamais foi objetiva e sim subjetiva, pois sua conduta levou ao débito apurado. O ex-prefeito deveria ter tomado medidas cabíveis à época dos fatos com o fito de realizar a obra, evitando desta forma o débito constituído.

35. Em face da análise acima, propõe-se rejeitar as alegações de defesa do responsável.

CONCLUSÃO

36. Em face da análise promovida nos itens 19 a 35 da seção 'Exame Técnico', propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

37. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

38.1. julgar irregulares, nos termos do arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea 'c', e 19, caput, 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III e §5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, as contas do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira (CPF: 303.422.524-53), ex-prefeito do município de Palmeirina/PE nas gestões de 2005-2008 e 2009-2012, condenando-o ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a efetiva quitação do débito, na forma prevista na legislação em vigor, fixando-lhe o prazo de quinze dias a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
51.120,00	10/7/2008

30.140,00	13/11/2008
Valor atualizado até 19/4/2018: R\$ 141.350,40	

38.2. aplicar ao do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira (CPF: 303.422.524-53), a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir da data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

38.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;

38.4. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, do Regimento Interno, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor; e

38.5. enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, ao Ministério do Esporte e, nos termos do art. 16, §3º, da Lei 8.443/1992, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco.”

3. Enfim, por intermédio do Exmo. Sr. Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, o MPTCU manifestou a sua integral concordância em relação à referida proposta da unidade técnica, consignando o seu parecer à Peça 21 nos seguintes termos:

“Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa), em desfavor do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, ex-prefeito de Palmeirina/PE, em razão da inexecução parcial do objeto do Contrato de Repasse nº 197622-63/2006, mediante o qual foram repassados ao Município recursos do Ministério do Esporte para a execução de uma quadra poliesportiva coberta.

2. Para a consecução do objeto, foram previstos R\$ 209.978,85, dos quais R\$ 200.000,00 foram transferidos pela União e o restante corresponderia à contrapartida municipal. O ajuste vigeu de 31/10/2006 a 31/10/2012. Da quantia federal, foram efetivamente desbloqueados R\$ 81.260,00 em duas parcelas.

3. A irregularidade discutida nesta TCE refere-se à inexecução parcial da obra, deixando-a sem funcionalidade. Embora o percentual de execução física corresponda fielmente à proporção dos valores desbloqueados, a obra restou inacabada, sem produzir benefícios para a sociedade local.

4. O responsável foi devidamente citado e defendeu-se (peça 17) afirmando, em apertada síntese, que a paralisação dos serviços ocorrera por culpa exclusiva da empresa contratada para a sua execução, associada à demora da Caixa em desbloquear os valores devidos. Relatou, ademais, que teria buscado, sem êxito, a retomada da obra e que uma superveniente calamidade pública, decorrente de chuvas intensas, teria desviado a atenção da Prefeitura para esse problema mais grave e urgente.

5. Ao analisar os argumentos trazidos pelo ex-prefeito, a Secex/PE (peça 19) verificou a inexistência de documentos comprobatórios de suas alegações de fatos exculpantes. Assim, mantida intacta a responsabilidade do gestor e diante da ausência de funcionalidade da parcela executada, a unidade técnica propôs julgar irregulares as presentes contas, condenar o responsável a ressarcir o prejuízo ao erário e sancioná-lo com multa proporcional ao dano.

6. Alinho-me integralmente às conclusões da unidade técnica. Ausentes os elementos demonstrativos de mitigação da culpa do gestor, cabe manter sua responsabilidade nos autos. Tendo em vista que a parcela executada não representou qualquer benefício em prol da comunidade alvo,

todo o montante aplicado na sua consecução constitui dano ao erário. De nada adianta afirmar que os serviços poderão ser futuramente aproveitados (sem comprovar essa declaração), sem que haja qualquer ação efetiva em curso para reverter o quadro de obra inacabada.

7. *Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas manifesta concordância integral com o encaminhamento proposto pela unidade técnica (peça 19), no sentido de julgar irregulares as contas do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, condená-lo ao recolhimento de débito equivalente a R\$ 81.260,00 em valores históricos e aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.*

8. *Ressalto que não se operou a prescrição da pretensão punitiva do TCU neste caso, pois as ocorrências de dano datam de 2008, enquanto a ordem de citação foi exarada em 07/04/2017 (peça 5).”*

É o Relatório.