

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 010.361/2013-8.

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Município de Palmeirina – PE.

Responsáveis: Município de Palmeirina – PE (10.144.038/0001-91); Severino Eudson Catão Ferreira (303.422.524-53).

Interessado: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

Representação legal: Marcia Maria Ferreira de Melo (37.416/OAB-PE) e outros, representando Severino Eudson Catão Ferreira.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FALHAS NA EXECUÇÃO. NÃO CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS PACTUADOS. FALTA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DA DIFERENÇA ENTRE OS RECURSOS RECEBIDOS E AS DESPESAS REALIZADAS. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO EX-PREFEITO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAÇÃO DO ACÓRDÃO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução lavrada pela auditora encarregada do exame do processo no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur (peça 77), com a qual concordou o escalão dirigente da unidade técnica e o representante do Ministério Público junto a este Tribunal (peças 78 a 80):

“INTRODUÇÃO

Cuida-se de recurso de reconsideração (peças 60-62) em processo de tomada de contas especial interposto por Severino Eudson Catão Ferreira, ex-prefeito do Município de Palmeirina (2005-2008 e 2009-2012), contra o Acórdão 7.939/2018-TCU-2ª Câmara – Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa (peça 49), por meio do qual o responsável teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e multa, em razão da ausência de aprovação da prestação de contas final e inexecução do Convênio 1.0017.00/2006, para execução do projeto ‘Unidade de Produção de Leite Condensado em Palmeirina/PE’.

2. *Eis o extrato da decisão recorrida (Acórdão 7.939/2018-TCU-2ª Câmara - peça 49):*

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 julgar irregulares as contas do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a

efetiva quitação, abatendo-se na oportunidade a quantia de R\$ 13.309,60 (treze mil e trezentos e nove reais e sessenta centavos), referente ao saldo em 31/12/2012, nos termos do Enunciado 128 da Súmula de Jurisprudência do TCU, na forma da legislação em vigor:

<i>Valor original (R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
562.738,30	30/8/2006
44.062,50	28/12/2006

9.2. aplicar ao Sr. Severino Eudson Catão Ferreira a multa capitulada no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, 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, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. determinar ao município de Palmeirina/PE, que efetue e comprove perante este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, o recolhimento da quantia a seguir especificada aos cofres do Tesouro Nacional, referente ao saldo da aplicação financeira vinculada à conta corrente específica do Convênio 1.0017.00/2006, atualizada monetariamente a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

<i>Valor original (R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
13.309,60	31/12/2012

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

HISTÓRICO

- 3. Cuida-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação para investigar irregularidades ocorridas na execução do Convênio 1.0017.00/2006, com a finalidade de apoio financeiro ao projeto 'Unidade de Produção de Leite Condensado' no Município de Palmeirina/PE, com transferências financeiras realizadas em 2 parcelas (R\$ 562.738,30, em 25/8/2006; R\$ 44.062,50, em 26/12/2006).*

4. Foi realizada uma primeira vistoria *in loco* (Relatório de Visita em 26/6/2007 – peça 1, p. 157-161), identificando irregularidades durante a execução do convênio. Expirado o prazo de prestação de contas (26/8/2008), somente em 3/12/2009 o responsável enviou a prestação de contas final.
5. No relatório da segunda vistoria realizada em 21 a 25/3/2011 (Relatório de Visita – peça 2, p. 377-402), foram identificadas novas irregularidades que pautaram o julgamento na fase externa: ausência de finalização da obra, ausência de aquisição e montagem, ausência de implementação de tanques de refrigeração, ausência de divulgação e seleção de pequenos produtores, ausência de realização de cursos, ausência de comprovação do emprego da contrapartida, ausência de extratos de conta corrente, débito de tarifas bancárias e saldo na conta no valor de R\$ 591.763,90 em fevereiro de 2011 (peça 2, p. 391-392).
6. Após o devido processo legal, a Corte julgou irregular as contas (Acórdão 7.939/2018-TCU-2ª Câmara – Rel. Min. Marcos Bemquerer), entendendo pela imposição do débito pelo valor total, tanto pelo pagamento da empresa contratada no valor de R\$ 183.287,18 sem execução de obra funcional, quanto pela ausência de documentos comprobatórios da utilização do restante dos valores repassados à municipalidade.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Nenhuma divergência a ser apontada quanto a proposta positiva de admissibilidade contida nas peças 64-65 e acolhida pelo e. Relator Min. João Augusto Ribeiro Nardes (peça 69), pela admissão do recurso.

EXAME DE MÉRITO

8. Delimitação

9. O objeto do recurso é avaliar: a) a aplicação dos recursos na obra e a funcionalidade resultante; b) os efeitos da realização de licitação para a responsabilidade do gestor; c) a ocorrência de fenômeno da natureza (chuvas torrenciais) como fundamento de exclusão de responsabilidade; d) ocorrência de boa-fé na aplicação dos recursos.
10. São os documentos colacionados pelo recorrente: a) Notificação de irregularidades expedida para a empresa licitada (peça 60, p. 8); b) Decreto Estadual de declaração de situação de emergência (peça 60, p. 9-11); c) Registros fotográficos da situação geral do Município após a incidência de chuvas (peça 60, p. 12-67); d) Cópia integral do processo de licitação 042/2006 (peça 60, p. 68-112 e peças 61-62).

11. Da análise de regularidade na aplicação dos recursos públicos federais e da funcionalidade da obra

12. Alega o recorrente a regularidade na aplicação dos recursos recebidos, com a realização de procedimento licitatório em acordo com a Lei 8.666, de 1993.

Análise

13. As duas inspeções pessoais realizadas no curso do processo de tomada de contas especial (peça 1, p. 157-161 e peça 2, p. 377-402) demonstraram a existência de uma obra inacabada, para a qual não houve atingimento das metas pactuadas, por não ter atingido 'ao objetivo maior desta SECIS/MCT que é promover a geração de emprego e renda para

a inclusão social' (peça 2, p. 402), razão pela qual os elementos contidos nos autos permitiram afirmar a existência de uma **obra imprestável**, não tendo serventia para a finalidade pública a que se destinava.

14. Não há de se ignorar que a Jurisprudência da Corte faz uma distinção nítida entre a **obra parcialmente executada** e a **obra imprestável**, devendo-se observar que a obra imprestável, aquela que não traz benefícios à comunidade, como é o caso concreto, permite a imposição do débito pela totalidade dos recursos geridos, uma vez que o resultado parcial não pode ser utilizado em atividades públicas produtivas.
15. A imprestabilidade da obra se deriva da própria constatação in situ, não tendo o responsável apresentado justificativas plausíveis para as obras construtivas de baixa qualidade e fora das especificações, ausência de equipamentos para os quais foi afirmada a aquisição e a inexistência de ações de operação e capacitação da planta executada (peça 2, p. 387-388).

16. Da realização de licitação como motivo para exclusão de responsabilidade

17. Afirma o recorrente a realização de licitação na forma legal, com a contratação da empresa ACR Consultoria e Projetos Ltda., com a expedição de notificação para a empresa licitada, com vistas ao saneamento das pendências identificadas.

Análise

18. As alegações de que a obra havia sido licitada, devidamente comprovada pelos documentos juntados (cópia integral do processo de licitação 042/2006: peça 60, p. 68-112 e peças 61-62), não eximem o ex-prefeito da comprovação da boa e regular gestão dos recursos públicos, não se desincumbindo da responsabilidade pela mera entrega do objeto à empresa escolhida em licitação, uma vez que é de responsabilidade do gestor a adoção de medidas efetivas para o cumprimento correto do contrato.
19. Embora os documentos comprovem a realização de licitação, os documentos são inconsistentes com os achados na conta específica do convênio, para a qual existia apenas um saldo de aplicação financeira no valor de **R\$ 13.309,60** (peça 30, p. 78), sem qualquer saldo final em conta corrente (peça 25, p. 32), não sendo compatível o valor do contrato (**R\$ 170.600,70** – peça 62, p. 45), com os valores repassados pela União (**R\$ 606.800,80** – peça 1, p. 137 e 147).
20. Ou seja, ainda que não houvesse qualquer irregularidade na obra em questão, a comprovação de despesas recairia apenas para a parcela do contrato (**R\$ 170.600,70**), não existindo justificativas para a inexistência de saldo na conta específica do convênio, equivalente à diferença entre os valores dos pagamentos realizados e os valores entregues pela União.
21. Ademais, a notificação mencionada pelo recorrente, suposta medida adotada para a regularização das irregularidades identificadas (peça 60, p. 8), foi expedida em **9/4/2009**, sendo que o relatório final de irregularidades foi elaborado em **março de 2011** (peça 2, p. 377-402), demonstrando, portanto, que a medida adotada foi insuficiente para salvaguarda do erário, não tendo sido adotada qualquer outra medida efetiva para a reparação do prejuízo.

22. *Note-se, por fim, a inexistência de documentos comprobatórios das ações de fiscalização e acompanhamento empreendidas, obrigatórias segundo a Lei de Licitações (art. 67 da Lei 8.666/93) e o Edital de Licitações (peça 60, p. 86), se presumindo o reconhecimento de uma situação de pagamentos de parcelas da obra desacompanhadas de boletins de medição, irregularidade também imputável ao ora recorrente.*

23. Da ocorrência de fenômeno da natureza (chuvas torrenciais) como fundamento de exclusão de responsabilidade

24. *Afirma o recorrente que a ausência de conclusão das obras se deu em decorrência de chuvas ocorridas no período de junho e julho de 2010, justificado pelo elevado número de ações prioritárias que demandavam ações por parte do gestor.*

Análise

25. *No que concerne a alegação de deterioração das obras em função de chuvas ocorridas em junho de 2010, é de se notar que a prova pré-constituída da ocorrência de dano em determinada região é o Formulário de Avaliação de Danos (AVADAN), referenciado no decreto estadual:*

(...)

Parágrafo único. Esta situação de anormalidade é válida apenas para as áreas dos municípios supramencionados, comprovadamente afetadas pelo desastre, conforme prova documental estabelecida pelos respectivos Formulários de Avaliação de Danos - AVADAN.

(peça 60, p. 9)

26. *Em não tendo sido juntado ao processo os mencionados formulários, com a juntada apenas de registros fotográficos da situação geral do Município após a incidência de chuvas (peça 60, p. 12-67), inexistente uma evidência concreta de que o fato da natureza tenha atingido especificamente a área das obras, uma vez que a ação das enchentes não atinge de forma homogênea a localidade, tendo maior ou menor efeito de acordo com a topografia do terreno analisado, fato inclusive citado na inspeção final realizada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia:*

(...) pois o terreno aonde se localiza a obra não sofreu inundação por estar situado numa parte alta da cidade e as pequenas rachaduras aconteceram pela execução de alicerce sem cintas de amarração da fundação e depredação por roubo e vandalismo de algumas pessoas do município, demonstrado também, descaso dos poderes executivo e legislativo do município na preservação do patrimônio público; (peça 2, p. 401)

27. *Ora, se as irregularidades foram identificadas na primeira inspeção realizada em junho de 2007, resta evidenciado que a ocorrência do fato superveniente (chuvas intensas) não guarda relação com a ausência de comprovação das despesas realizadas, seja pela irregularidade na execução das obras, seja pela ausência do saldo em conta dos valores residuais.*

28. Dos efeitos da boa-fé para o julgamento de regularidade das contas

29. Alega o recorrente a ocorrência de boa-fé como fundamento de exclusão de responsabilidade, uma vez que não existe indícios de malversação de recursos público, com a utilização dos recursos para atendimento de necessidades do Município.

Análise

30. Quanto à alegação de ausência de má-fé ou de obtenção de vantagem pessoal, conforme jurisprudência do TCU, em matéria de administração pública, o simples descumprimento de normas impede o reconhecimento da boa-fé, sob o enfoque objetivo, mesmo que a ação não tenha sido voltada intencionalmente para algum resultado.

31. A boa-fé, no âmbito dos processos do TCU, não decorre de presunção legal e não pode ser presumida. Deve ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos. Assim, a alegação de que não foi comprovada má-fé ou favorecimento do ex-prefeito, por si só, não é capaz de elidir a irregularidade (Acórdãos 7.815/2010-TCU-1ª Câmara - Relator José Múcio Monteiro, 8.928/2015-TCU-2ª Câmara – Relator Min. Marcos Bemquerer e 1.895/2014-TCU-2ª Câmara – Relatora Ana Arraes).

32. Ademais, o conceito de boa-fé poderia ser ponderado, no âmbito do julgamento de contas, como meio suficiente para afastar o julgamento de irregularidade, condicionado a “liquidação tempestiva do débito atualizado”, ou seja, o reconhecimento pelo gestor da existência do débito antes do julgamento final, bem como a devolução dos valores, o que não ocorreu no caso em debate:

Art. 12. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal:

[...]

§ 2º Reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas.

CONCLUSÕES

33. As inspeções realizadas na obra comprovam a existência de obra imprestável, definida na Jurisprudência da Corte como aquela que não apresenta qualquer possibilidade de gerar atividade pública útil, razão pela qual é correta a decisão de imputação do débito pela totalidade dos recursos repassados.

34. A realização de licitação, por si só, não exime a responsabilidade do gestor, devendo agir para adotar as medidas efetivas para a conclusão da obra nos termos licitados, não se eximindo o Prefeito pela mera notificação feita à empresa executora. Ademais, os valores do objeto licitado são inferiores ao total de recursos repassados, razão pela qual se justifica a imputação de débito pela ausência dos recursos remanescentes na conta específica do convênio.

35. As evidências comprovam o pagamento de serviços desacompanhado de boletins de medições, atraindo a responsabilidade ao ex-prefeito pela obra que não atende as necessidades sociais e importa dispêndios inúteis de recursos públicos.

36. *A comprovação da deterioração da obra se faz por documento específico (AVADAN), não havendo provas de que as chuvas tenham sido responsáveis pelas irregularidades, uma vez que a primeira inspeção que identificou irregularidades foi realizada em período anterior. Deve ser também ressaltada as constatações da equipe de inspeção que afirmaram que a região das obras não foi atingida pela ação da natureza.*
37. *Não é possível o reconhecimento da boa-fé dos atos de gestão analisados, uma vez que a ausência de comprovação de locupletamento ou de má-fé não têm capacidade, por si só, de ilidir as irregularidades, especialmente no caso em que não houve a liquidação tempestiva do débito (art. 12, § 2º da Lei 8.443/92).*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

*Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Severino Eudson Catão Ferreira, contra o **Acórdão 7.939/2018-TCU-2ª Câmara** para propor, com base nos artigos 32 e 33, da Lei 8.443/92, c/c o artigo 285 do RI/TCU, conhecer e negar provimento ao recurso, dando ciência a Procuradoria da República do Pernambuco. (grifos no original).*

É o relatório.