

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 023.014/2012-1

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Ministério do Desenvolvimento Agrário (vinculador)

Responsável: Aldenir Santana Neves (176.561.093-15)

Interessado: Aldenir Santana Neves.

Advogados constituídos nos autos: José Henrique Cabral Coaracy (OAB/MA 912) e José Antônio Aranha R. Filho (OAB 11.250)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INEXECUÇÃO DO OBJETO CONTRATO DE REPASSE. DEBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ALEGAÇÕES IMPROCEDENTES. PROVIMENTO NEGADO. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada por auditora da Secretaria de Recursos, vazada nos termos a seguir transcritos, com a qual anuíram os dirigentes da unidade técnica e o representante do Ministério Público junto ao TCU:

*1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Aldenir Santana Neves – ex-prefeito municipal de Urbano Santos/MA (peça 45) – contra o Acórdão 8259/2013-TCU-1ª Câmara (peça 26), transcrito na íntegra abaixo (grifado):*

*9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Aldenir Santana Neves (176.561.093-15) e condená-lo ao pagamento das importâncias abaixo especificadas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante este Tribunal (artigo 214, inciso III, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, corrigidas monetariamente e acrescidas dos encargos legais pertinentes, calculados a partir das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:*

<i>VALOR ORIGINAL (R\$)</i>	<i>DATA DA OCORRÊNCIA</i>
<i>33.497,48</i>	<i>26/5/2006</i>
<i>10.243,87</i>	<i>18/12/2006</i>

*9.2. aplicar ao Sr. Aldenir Santana Neves multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), nos termos dos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;*

*9.3 determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente, conforme disposto no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992;*

*9.4 autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações e/ou não seja possível a adoção da medida consignada no subitem 9.3 supra, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;*

9.5 encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 209, § 7º, do RITCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.6 dar ciência à Caixa Econômica Federal sobre a necessidade de efetuar o recolhimento aos cofres da União do saldo financeiro remanescente do Contrato de Repasse 0169.970-2/2004, que se encontra na conta 3.822-2, operação 013, agência 1649 (Kennedy), para a conta corrente 170.500-8, agência 4201-3, código identificador 1350030000101-3, CNPJ 00.396.895/0070-57, no Banco do Brasil S/A, em cumprimento ao disposto na cláusula oitava, item 8.5, do referido ajuste; e

9.7 dar ciência e remeter cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao responsável e à Prefeitura do Município de Urbano Santos/MA.

### **HISTÓRICO**

2. A presente tomada de contas especial (TCE) foi instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor do ora recorrente (peça 1, p. 174-182), em virtude do não cumprimento do objeto pactuado no Contrato de Repasse 0169970-92 (Siafi 515740), celebrado, em 22/12/2004, entre a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), representado pela Caixa, e a Prefeitura Municipal de Urbano Santos/MA, no valor total de R\$ 254.000,00 (contrapartida no valor de R\$ 2.540,00), relativo ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), para a construção de um centro de capacitação e uma agroindústria de beneficiamento de polpa de frutas com móveis e equipamentos (peça 1, p. 62-72).

3. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 1, p. 209-210) e o Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário atestou haver tomado conhecimento (peça 1, p. 214).

4. No âmbito deste Tribunal, foi promovida a citação do recorrente (peça 6; alegações de defesa à peça 19), em decorrência da seguinte irregularidade:

*Ato impugnado:* Não consecução do Contrato de Repasse 169.970/2004 celebrado entre o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), por intermédio da Caixa Econômica Federal (Caixa) e a Prefeitura Municipal de Urbano Santos (MA), para a construção de um Centro de Capacitação e uma Agroindústria de Beneficiamento de Polpa de Frutas, com móveis e equipamentos no município, razão da construção de obra inconclusa, paralisada com um percentual de 29,77% de execução física, conforme Relatórios de Avaliação de Empreendimento da Caixa (item 3, alíneas a, b, c, e d), sem evolução até o final da vigência do contrato, e inservível, que não apresentou funcionalidade nem beneficiou a população municipal.

Quantificação do débito:

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
R\$ 33.494,48	26/05/2006
R\$ 10.243,87	18/12/2006

Valor total atualizado até 05/11/2012: R\$ 59.811,59

5. A 1ª Câmara acolheu a proposta do relator a quo, que considerou as instruções uniformes da unidade técnica (peças 20-22) e a anuência do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU – peça 23), nos termos do acórdão ora recorrido (peça 26).

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

6. Reitera-se a instrução do Serviço de Admissibilidade de Recursos (SAR), que propôs o conhecimento do presente recurso, nos termos dos arts. 32, inc. I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU, com efeito suspensivo quanto aos itens 9.1, 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido (peça 48).

7. O ministro-relator Walton Alencar conheceu do recurso, na forma proposta, e encaminhou os autos a esta Secretaria de Recursos (Serur) para exame de mérito (peça 50).

### **MÉRITO**

8. Constitui objeto do presente recurso definir:

*se a responsabilização do prefeito signatário do contrato de repasse e dos prefeitos que sucederam o recorrente é cabível;*

*se a constituição da TCE foi irregular; e*

*se a imputação do débito é improcedente.*

#### Responsabilização do gestor dos recursos

9. O recorrente defende que não houve a correta responsabilização dos envolvidos, com base nos seguintes argumentos (peça 45):

*o contrato de repasse estabeleceu obrigações expressas entre a contratante e o contratado, representado pelo prefeito da época – Abnadab Silveira Leda (p.15-16);*

*a paralisação da execução do contrato deu-se por culpa da Caixa, mandatária da União – cita a cláusula décima, item 10.2 do termo de contrato (p.22-23);*

*a vigência do contrato não findou em 31/12/2008, tendo em vista sua prorrogação por ato de ofício – instauração da tomada de contas especial (p. 28-32); e*

*a inexecução parcial do objeto do contrato é responsabilidade não só do executor – o município, mas também de seus representantes – MDA e Caixa , haja vista cláusula de prerrogativa da União, com poderes e responsabilidades pela não paralisação do objeto contratado – cita novamente a cláusula décima, item 10.2 do termo de contrato (p. 36-37).*

#### Análise

10. A responsabilidade do recorrente foi levantada pela Gerência Nacional de Execução Financeira de Programas (GENEF) da Caixa - relatório de tomada de contas especial (peça 1, p. 176) e ratificada pela Controladoria-Geral da União (peça 1, p. 207).

11. Com efeito, o lastro da responsabilização de Aldenir Santana Neves está na ocupação do cargo de prefeito municipal de Urbano Santos/MA no período de 2005 a 2008, período de repasse dos recursos do contrato e de desbloqueio das parcelas imputadas. Era, portanto, o gestor responsável pela administração desses recursos, devendo prestar contas e arcar com os possíveis prejuízos ao erário advindos da sua gestão.

12. Não há que se falar em falha na atribuição de responsabilidades, muito menos em ausência de chamamento dos gestores que atuaram nos períodos de 2009 a 2013, conforme síntese cronológica dos fatos:

i) 22/12/2004 – assinatura do contrato em exame, durante o mandato de Abnadab Silveira Leda como prefeito municipal de Urbano Santos/MA;

ii) 31/12/2004 – término do mandato de Abnadab Silveira Leda;

iii) 1/01/2005 – início do mandato do recorrente;

iv) 5/10/2005 – repasse dos recursos federais em única parcela de R\$ 251.460,00 (creditados em conta específica em 7/10/2005); e

v) 26/5/2006 e 18/12/2006 – desbloqueio dos valores de R\$ 33.497,48 e R\$ 10.243,87, respectivamente (peça 1, p. 116 e 118);

vi) 31/12/2008 – término do mandato do recorrente.

13. Não há, portanto, a menor dúvida de que a gestão dos recursos coube única e exclusivamente ao recorrente, sem envolver o prefeito anterior, mero signatário do contrato, muito menos os prefeitos que sucederam a gestão do recorrente.

14. A tentativa de responsabilização da Caixa tampouco merecer prosperar. O item citado não socorre o recorrente, porquanto traz uma faculdade para a contratante e não uma obrigação. Já a obrigação de executar os trabalhos necessários à consecução do objeto, observando critérios de qualidade técnica, **os prazos** e os custos previstos, é do contratado, nos termos da cláusula terceira, item 3.2, letra “a”, do contrato de repasse (peça 1, p. 64).

15. Ao contrário do alegado pelo recorrente, a Caixa não se omitiu quanto aos seus deveres contratuais. Como mandatária da União, esteve acompanhando a execução contratual: realizou medições da obra, notificou o recorrente várias vezes, e, por fim, adotou os procedimentos de tomada de contas especial.

16. As alegações do recorrente não se mostram hábeis a responsabilizar outros prefeitos nem a Caixa. Por outro lado, a documentação dos autos apresentada pela contratante, não só goza de presunção de veracidade e de legitimidade, como também é farta e suficiente para a responsabilização do recorrente.

17. Assim, considerando que o recorrente foi o único gestor dos recursos impugnados, conclui-se que a responsabilização do prefeito signatário do contrato de repasse e dos prefeitos que sucederam o recorrente não é cabível.

#### Constituição da TCE

18. O recorrente defende que a constituição da TCE contrariou dispositivos do próprio termo de contrato, com base nos seguintes argumentos – a contratante (peça 45, p. 34-35):

não adotou as providências estabelecidas no item 8.5.3 do termo de contrato, haja vista a informação da existência de recursos financeiros disponíveis em aplicação de conta de poupança, cujo saldo na data de 30/11/2012 era superior ao total dos recursos repassados pela União;

só poderia ter instaurado a TCE – hipótese prevista no item 8.5.5 do termo de contrato – após a verificação de impossibilidade de restituição dos recursos (item 8.5.3 supra); e

violou os princípios constitucionais da legalidade e do devido processo legal.

#### Análise

19. O recorrente foi notificado em março de 2008, para regularização da execução do objeto do contrato ou devolução dos recursos repassados, sob pena de instauração de TCE, tendo em vista a paralisação da obra por longo período e a baixa evolução dos serviços em cada medição (peça 1, p. 6-8).

20. Dessa forma, a constituição da presente TCE obedeceu ao contrato de repasse (cláusula décima segunda, item 12.1.1 – peça 1, p. 70) e aos normativos legais pertinentes (IN-STN 1/1997 e IN-TCU 56/2007).

21. A existência de recursos financeiros disponíveis em aplicação de conta de poupança nada mais é do que eventual saldo financeiro do contrato – valor total transferido, menos os valores desbloqueados e utilizados, incluídos os provenientes das receitas obtidas em aplicações financeiras – que deve ser devolvido nos termos da cláusula oitava, item 8.5, do contrato de repasse (peça 1, p. 68) e do art. 21, § 6º, da IN-STN 1/1997.

22. Ressalta-se que o débito imputado ao recorrente limita-se aos valores desbloqueados e utilizados durante sua gestão, uma vez que o restante do valor transferido foi mantido em conta específica e aplicado no mercado financeiro.

23. Dessa forma, conclui-se que a constituição desta TCE foi regular, visto que não contrariou dispositivos do próprio contrato de repasse, nem violou os princípios constitucionais da legalidade e do devido processo legal.

#### Imputação de débito

24. O recorrente defende a improcedência da imputação do débito, com base nos seguintes argumentos (peça 45):

o recorrente conduziu a aplicação das parcelas que lhe são imputadas no objeto do programa, tendo informado as dificuldades que enfrentava (p. 27-28); e

enriquecimento ilícito da União pela imputação do débito, visto que os pagamentos foram efetuados por serviços prestados pela empresa vencedora da licitação (p. 37-40).

#### Análise

25. A jurisprudência pacífica nesta Corte de Contas atribui ao responsável o dever de prestar contas da integralidade das verbas federais repassadas, cabendo-lhe o ônus da prova da boa e regular aplicação desses recursos, por meio de documentação consistente.

26. Tal entendimento encontra fundamento na própria Constituição Federal, art. 70, parágrafo único, que dispõe que "Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária", e no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, segundo o qual, "Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes".

27. A imputação do débito ao recorrente é regular, considerando a execução física comprovada e atestada pela Caixa de apenas 29,77% do objeto do contrato, o que resultou em obra inservível e sem qualquer funcionalidade e/ou benefício para a população da municipalidade.

28. Logo, os valores devem ser restituídos, acrescidos de juros legais e atualizados monetariamente, a partir da data do recebimento, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional, nos termos da cláusula oitava, item 8.5.1, letra "a", do contrato de repasse (peça 1, p. 68).

29. Ressalta-se que o programa previa 5.300 beneficiários, divididos em: i) diretos – 300 jovens e adultos de famílias de agricultores familiares; e ii) indiretos – 5.000 famílias de agricultores (peça 1, p. 24).

30. Destaca-se, ainda, que o recorrente teve quase 4 anos para execução do objeto, cujo prazo inicial da obra era de 150 dias, sendo as 3 primeiras prorrogações de vigência do contrato feitas a pedido da prefeitura. Apesar de comunicar adoção de providências e dificuldades, como o distrato com a empresa VOLARE e a administração direta da execução da obra (peça 1, p. 138), o recorrente não apresentou nenhuma medida indicativa de real evolução da obra, conforme demonstrado nas medições da obra (peça 1, p. 100-110).

31. Em outubro de 2008, a Caixa observou não ter havido qualquer manifestação de finalização da obra, apresentando a seguinte conclusão, dentre outras: "fica claro que a prefeitura está procrastinando o término da obra, violando, inclusive, o princípio constitucional da eficiência que norteia a atuação da administração pública" (peça 1, p. 144).

32. Quanto à alegação de que seria indevido imputar os débitos ao recorrente, uma vez que os serviços teriam sido prestados, o que significaria enriquecimento ilícito da União, também não merece ser acolhida. De plano, o débito não está sendo imputado à empresa que realizou os serviços. Em segundo lugar, a jurisprudência deste Tribunal é pacífica, no sentido de que aquele que concorre para o dano, ainda que de forma culposa e independentemente de locupletar-se com os recursos públicos, deve ser condenado a ressarcir o erário (Acórdão 5297/2013-TCU-1ª Câmara).

33. Assim, considerando que a não consecução do contrato é inequívoca, assim como o dano ao erário, a imputação de débito ao recorrente é procedente.

### **CONCLUSÃO**

34. Oportuno ressaltar o respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da legalidade, tanto por parte da Caixa, como deste Tribunal.

35. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a responsabilização pelos recursos públicos federais cabe ao gestor responsável pela administração desses recursos, que deve prestar contas e arcar com os possíveis prejuízos ao erário advindos da sua gestão;

decorrido o prazo da notificação sem que a irregularidade tenha sido saneada, ou a obrigação cumprida, deve-se proceder à instauração de TCE; e

aquele que concorre para o dano, ainda que de forma culposa e independentemente de locupletar-se com os recursos públicos, deve ser condenado a ressarcir o erário.

36. À vista dessas considerações, conclui-se que os argumentos apresentados pelo recorrente não têm o condão de afastar a irregularidade apontada, comprovada mediante farta documentação e as devidas análises pela equipe de auditoria da Caixa e pelos auditores deste Tribunal.

37. Cabe, portanto, negar provimento ao recurso para manter a deliberação recorrida nos seus exatos termos.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

38. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do presente recurso de reconsideração interposto por Aldenir Santana Neves – ex-prefeito municipal de Urbano Santos/MA – contra o Acórdão 8259/2013, para posterior encaminhamento ao MP/TCU, propondo-se, com fundamento no art. 33 da Lei 8.443/1992:

a) **conhecer** do recurso e, no mérito, **negar-lhe provimento**, mantendo os exatos termos da deliberação recorrida; e

b) dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados.

É o relatório.