GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara
TC 027.819/2006-4
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade: Prefeitura de São Jerônimo/RS.
Responsáveis: Urbano Knorst, ex-prefeito (CPF 137.670.700-49) e Tânia Regina Gomes de Oliveira Santos Ramos, ex-presidente substituta do extinto Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – Indesp.
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIO. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO RESPONSÁVEL. JUSTIFICATIVAS. CONSIDERAÇÕES SOBRE VALOR DO DÉBITO IMPUTÁVEL EM CASO DE INEXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DO CONVENENTE E DÉBITO. CELEBRAÇÃO DO CONVÊNIO COM FLAGRANTE INOBSERVÂNCIA DE NORMAS. AUDIÊNCIA PRÉVIA DO CONCEDENTE. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS E MULTA.

1 – Quando for constatada inexecução parcial injustificada do objeto, somente deve ser imputado ao responsável débito correspondente ao valor total do convênio na hipótese de imprestabilidade da fração executada e de frustração total dos objetivos do ajuste.

RELATÓRIO

Por intermédio do acórdão 3.266/2006 – 1ª Câmara (relação 137/2006 do Ministro Valmir Campelo – ata 43/2006 – 1ª Câmara – cópia às fls. 1/5), foi convertida em tomada de contas especial representação da Procuradoria Regional da República da 4ª Região/RS acerca de irregularidades na execução do convênio 841/1998 (Siafi 369888), por meio do qual o extinto Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – Indesp repassou R$ 100.000,00 à Prefeitura de São Jerônimo/RS para construção de ginásio poliesportivo.

2. A deliberação há pouco mencionada também determinou:

a) a citação do ex-prefeito Urbano Knorst, em razão de débitos decorrentes de pagamentos irregulares detectados, do prejuízo decorrente da seleção de proposta que não a de menor preço e da aplicação da contrapartida municipal fora da vigência do convênio; e

b) a audiência prévia de Tânia Regina Gomes de Oliveira Santos Ramos, ex-presidente substituta do Indesp, em virtude da celebração do convênio com flagrante inobservância das normas pertinentes.

3. Cumpridos pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul – Secex/RS os comandos desta Corte, a ex-dirigente do Indesp, apesar de devidamente notificada, não se manifestou, o que acarretou sua revelia. O ex-prefeito, por sua vez, apresentou suas alegações de defesa.

4. Antes de iniciar o exame dos argumentos do ex-alcaide, a Secex/RS traçou um breve históriooco do convênio em apreço, que transcrevo a seguir (fls. 74/76):

"**2. Histórico do convênio**

2.1 A Lei Orçamentária de 1998 (Lei 9.598/97) destinou R$ 100.000,00 ao Município de São Jerônimo/RS para a construção de um ginásio poliesportivo (ap., fl. 3470). Em 01/06/1998, o então prefeito municipal encaminha o projeto do ginásio ao INDESP (ap., fl. 2896), prevendo um

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45365237.

custo total para a realização da obra de R$ 463.202,58. Segundo o plano de trabalho apresentado, a parcela de recursos federais (R$ 100.000,00) seria destinada à construção de parte das fundações e de parte das estruturas metálicas e cobertura (ap., fl. 2904 e 2991). O restante da obra seria realizada com recursos da contrapartida (**R$ 363.201,58**). Em 29/12/1998, a Presidência do INDESP autorizou a celebração de convênio (ap., fl. 3020). O Convênio nº 841/98 foi assinado em 31/12/1998 (ap., fls. 3029-3040), constando como objeto "a Construção de Um Ginásio Poliesportivo, de acordo com o Plano de Trabalho". O prazo de execução foi fixado em 30 dias acrescido de 60 dias para a apresentação da prestação de contas (ap., fl. 3072, Cláusula Terceira).

2.2 A contrapartida foi fixada em 78% do valor conveniado (Cláusula Quarta, ap., fl. 3032), contrariando o disposto no §2º do art. 18 da Lei 9.293/96. Dispõe essa lei de diretrizes orçamentárias que a contrapartida, fixada entre 20% e 40% (art. 18, §2º, I, **b**), será estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada. Nem o percentual máximo foi obedecido, nem a capacidade financeira do município foi observada, pois a contrapartida correspondia a quase um quarto das receitas correntes e ao dobro da receita tributária do município no exercício de 1998 (ap., fl. 2921). Essa é uma das causas de inexecução do objeto, que só pôde ser concluído após a celebração de outros quatro contratos de repasse com a União, mediante os quais foram transferidos R$ 440.000,00 (ver item 2.5). Tomando como parâmetros fixos o valor dos recursos federais fixados no orçamento e o percentual máximo de contrapartida permitido em lei, tem-se que o valor conveniado poderia ser no máximo R$ 166.666,67 e a contrapartida, R$ 66.666,67.

Tabela 01 – Cálculo do valor máximo da contrapartida

(A)	Percentual máximo da contrapartida	40%
(B) = 100% – (A)	Percentual que caberia à União	60%
(C)	Recursos do Orçamento da União	100.000,00
(D) = (C) / (B)	Valor máximo a ser conveniado	166.666,67
40% de (D)	Valor máximo da contrapartida	66.666,67

2.3 Os trinta dias inicialmente fixados para a conclusão do objeto foram estendidos até 31/12/1999. A Portaria INDESP nº 03/99 (DOU, Seç. 1, 11/02/99, p. 45) prorrogou o prazo para execução até 30/06/1999 (ap., fl. 3041). Em 12/04/1999, foram creditados os recursos na conta-corrente específica do município (ap., fl. 3441), mediante a ordem bancária 1999OB000521, no valor de R$ 100.000,00. Houve nova extensão no prazo de execução, por meio da Portaria INDESP nº 50/99 (DOU 28/10/99, Seç. 1, p. 68), até 31/12/1999 (ap., fl. 3048).

2.4 Em atendimento à diligência efetuada por este Tribunal (ap., fls. 65-67) foi encaminhado relatório fotográfico (ap., fls. 83-95) e planilha de execução da obra (ap., fls. 106-114), que mostram a obra concluída. No entanto, o estágio atual da obra não foi atingido exclusivamente com os recursos do Convênio 841/98.

2.5 Importante destacar que foram firmados outros quatro contratos de repasse, por meio dos quais a União transferiu mais R$ 340.000,00 ao município, para que a obra fosse concluída. Na Tabela 02 abaixo, encontra-se resumo da situação, obtida do demonstrativo fornecido pela prefeitura em atendimento à diligência (ap., fl. 97):

Tabela 02 – Convênios e Contratos de Repasse para Construção do Ginásio Poliesportivo"

SIAFI	Vigência	Parte União	Contrapartida	Objeto
369888	31/12/98 a 31/12/99	100.000,00	363.201,58	Convênio INDESP nº **841/98** Objeto: Construção de um ginásio poliesportivo
410951	29/12/00 a 30/12/01	40.000,00	2.200,00	Contrato de repasse nº **103469-25/2000** (Indesp/Caixa) **Objeto**: Implantação de infra-estrutura esportiva (ap., fl. 301) **Pl. Trab**: Cobertura do Ginásio de Esportes (ap., fl. 312)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45365237.

442355	31/12/01 a 30/12/02	100.000,00	5.000,00	Contrato de repasse nº **013454153/2001** (MET/Caixa) **Objeto**: Implantação de infra-estrutura do desporto educacional / ginásio poliesportivo em escola de rede publica de ensino municipal (ap., fl. 314) **Plano de Trabalho**: Arquibancadas, Sanitários, Lancherias, Subestação (ap., fl. 325)
508019	25/06/04 a 30/6/05	100.000,00	6.000,00	Contrato de repasse nº **0166985-02/2004** Ministério do Esporte/Caixa **Obj:** Construção e equipamento de ginásio poliesp. (ap., fl. 330) **Plano de Trabalho:** Acabamento e revestimento (ap., fl. 337)
508030	02/07/04 a 30/6/05	100.000,00	3.200,15	Contrato de repasse nº **0168208-33/2004** Ministério do Esporte/Caixa **Obj**: Construção e equipamento de ginásio poliesp. (ap., fl. 340) **Plano de Trabalho:** Acabamento e revestimento (ap., fl. 347)

Fonte: Demonstrativo elaborado pela Prefeitura Municipal de São Jerônimo/RS (ap., fl. 97)

2.6 Vê-se que a situação é bastante incomum. O convênio original nunca teve sua prestação de contas aprovada, mas o Ministério dos Esportes celebrou quatro contratos de repasse para a construção do ginásio que deveria ter sido concluída no âmbito do ajuste original. Também se observa que a obra custou quase o dobro da previsão original, pois segundo o demonstrativo de ap., fl. 97, o valor total das despesas atingiu R$ 891.853,81, sendo R$ 453.842,38 oriundos de recursos federais. As prestações de contas dos contratos de repasse constam como aprovadas no SIAFI (ap., fl. 3471).

2.7 Além disso, houve dois contratos de repasse (0168208-33/2004 e 0166985-02/2004), com vigências simultâneas, para executar o acabamento e revestimento do ginásio. Um dos contratos foi executado com dotação orçamentária própria para a obra (27.812.1250.5450.0592 – Implantação de Núcleos de Esporte Recreativo e de lazer – Construção de Ginásio Poliesportivo – São Jerônimo – RS, ap., fl. 3472). No outro (0166985-02/2004), os recursos orçamentários provieram de dotação genérica: "Implantação de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer – Construção e Equipamento de Ginásio Poliesportivo em Municípios do Estado do Rio Grande do Sul" (27.812.1250.5450.0414, ap., fl. 3473).

2.8 Portanto, a maior parte dos relatórios de fiscalização e fotografias incluídos no processo apenso não correspondem a real execução física do convênio original. O relatório de avaliação final foi elaborado pela Caixa (ap., fls. 3125-3128) após vistoria realizada em 23/10/2002, quando já haviam sido assinados outros dois contratos de repasse. Da mesma forma, o relatório de execução físico-financeira encaminhada ao Ministério em 02/12/2003 (ap., fls. 3133-3140), que fundamentou a instrução de fls. 55-60 (apenso), não serve à verificação dos serviços executados.

2.9 Não foi exercida a fiscalização sobre a execução do convênio durante a sua vigência, tendo-se descumprido o art. 10, §6º do Decreto-lei nº 200/67 e o art. 23 da IN STN 01/97. Os únicos elementos disponíveis para examinar a execução física com os recursos do convênio são os documentos fiscais, a movimentação financeira na conta-corrente específica e o relatório fotográfico da prestação de contas original (ap., fls. 3420-3422)."

5. Delineado o panorama em que ocorreram as irregularidades na celebração e na execução do convênio em apreço, a Secex/RS examinou as alegações de defesa do ex-prefeito nos seguintes termos (fls. 76/80):

"**Argumento**

3.1 Quanto aos **pagamentos** feitos à Nelson Tadeu Santos Guedes **para** a **elaboração de projetos** (fls. 3356 e 3358), atividade não prevista no plano de trabalho do convênio, alega o responsável que os serviços correspondem ao cálculo estrutural, elemento indispensável para garantir a estabilidade da construção, e que essa despesa não foi realizada anteriormente porque não havia certeza na celebração do convênio (fl. 15).

Análise

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45365237.

3.1.1 As despesas com a elaboração de projeto (R$ 6.000,00), não podem ser aceitas, porque não estavam previstas no Plano de Trabalho. Conforme se observa na fl. 2991, os recursos da União seriam aplicados somente nas fundações e na estrutura metálica. Além disso, um projeto básico confiável e suficientemente detalhado é o principal pré-requisito para a celebração do convênio. Se o projeto inicial não atendia às necessidades da obra, a responsabilidade é do convenente.

Argumento

3.2 Sobre a parcela de R$ 12.744,00, referente à **diferença entre o valor contratado** para a execução dos serviços de fundações (R$ 36.000,00) **e a proposta mais vantajosa** para a administração (R$ 23.256,00 – Tarso A. Reale), sustenta o ex-prefeito que a adjudicação não poderia ser por itens porque os preços licitados estavam dentro do contexto da obra, não podendo ser analisados individualemente (fl. 22); salienta que contratou a empresa que apresentou o menor preço, entretanto, durante a obra, surgiu a necessidade de aumentar a profundidade das estacas, o que não poderia ter sido previsto na etapa de licitação, porque não havia sido feita a sondagem do terreno; portanto, foi efetuado um aditivo contratual para 'o aumento da obra contratada' (fls.16-17).

Análise

3.2.1 Não se trata aqui de aditivo contratual, mas da diferença de valores entre proposta na licitação. A administração municipal, na licitação realizada, não escolheu a proposta mais vantajosa para a contração de serviços de execução das fundações. Na Tomada de Preços nº 40/99 (ap., fls. 910-1324; 604-909) o edital estabeleceu dois itens: I – Fundações, somente mão-de-obra (ap., fl. 911); e II – Estruturas Metálicas (ap., fl. 912). No item Estruturas Metálicas, foram solicitadas duas propostas: execução dos serviços com materiais (ap., fl. 912, II, **a**); ou somente execução dos serviços (ap., fl. 912, II, **b**). Registrou-se, no item 6 do edital (ap., fl. 917), que seria feito 'e) o julgamento e classificação das propostas de acordo com o menor preço' (ap., fl. 917. Consta ainda que o regime da contratação seria por empreitada por preços unitários (ap., fl. 919, nº 12).

3.2.2 Na abertura das propostas, houve desentendimento entre os licitantes sobre o critério de julgamento. Um dos participantes (Tarso A. Reale e Cia Ltda.) solicitou a apreciação de cada item separadamente, enquanto a licitante que viria a ser declarada vencedora requereu que 'se obedecesse rigorosamente o edital' (ap., fl. 893). Resumo das propostas apresentadas está no demonstrativo de fl. 897. Note-se que, no julgamento por itens, seriam vencedoras a empresa Tarso A. Reale para a execução das fundações (R$ 23.256,00) e a empresa RTS para as estruturas metálicas. A Comissão de licitação não realizou o julgamento, fazendo o seguinte registro em ata 'deixamos a critério do Senhor Prefeito Municipal, a escolha da melhor proposta' (ap., fl. 896). O então prefeito, em seu despacho final, optou pela contratação da empresa RTS por ter apresentado a melhor proposta para a execução do conjunto de obras licitadas (fl. 902).

3.2.3 Ressalta-se que a administração municipal decidiu licitar por itens, devendo por coerência e em obediência à lei, realizar o julgamento também por itens. Se quisesse, poderia ter solicitado no edital a apresentação de uma única proposta para o conjunto fundações e estrutura, mas não o fez. Ao classificar as propostas pelo valor global, a administração não observou os critérios de avaliação constantes do edital. Restaram inobservados o art. 3º e o art. 43, V da Lei 8.666/93, pois não houve julgamento objetivo e a escolha da proposta mais vantajosa para a administração.

3.2.4 Acrescenta-se que desde 1994 o TCU firmou o entendimento de que a adjudicação deve ser feita por itens e não pelo preço global. Abaixo transcreve-se trecho da Decisão TCU DC-0393-27/94-P:

'O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

...

2. firmar o entendimento, de que, em decorrência do disposto no art. 3º, § 1º, inciso I; art. 8º, § 1º e artigo 15, inciso IV, todos da Lei nº 8.666/93, é obrigatória a admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45365237.

divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade.'

Argumento

3.3 Quanto à multa de R$ 32,73 por **atraso no recolhimento de INSS**, alega que ainda que tenha ocorrido a falha, ela não pode ser imputada ao prefeito, 'posto que este não pode fiscalizar até mesmo a data do recolhimento do INSS, o que é feito pelo órgão técnico da Secretaria da Fazenda' (fl. 17).

Análise

3.3.1 As despesas com multas referentes a recolhimentos efetuados fora do prazo são irregulares, nos temos do inciso VII do art. 8º da IN STN 01/97. Quanto à materialidade, se isoladamente não se justifica sua cobrança, no âmbito deste processo, somada às parcelas de maior valor, é perfectível a sua cobrança.

Argumento

3.4 A respeito da **não execução integral dos serviços**, afirma o ex-prefeito que os serviços foram integralmente executados, conforme as fotos de fls. 51-52, que demonstram a conclusão da obra, requerendo inspeção por parte do TCU (fls. 18 e 23); acrescenta, sobre as **despesas realizadas fora da vigência** do convênio, inclusive recolhimento de INSS, que os recursos foram transferidos com atraso (fl. 19) e que em 21/02/2000 foi solicitada a prorrogação do ajuste em decorrência de chuvas, de atraso na entrega de materiais pelos fornecedores e dos prazos necessários para a realização de licitações (fl. 18).

Análise

3.4.1 As fotos que comprovam a conclusão do objeto foram obtidas em agosto de 2005, conforme se verifica no apenso, fls. 83-92, mais de cinco anos após o fim da vigência do Convênio Indesp nº 841/1998. No entanto, o relatório fotográfico (ap., fls. 3420-3421) anexado à prestação de contas apresentada em 18/10/2000 mostra que a estrutura metálica não estava concluída, ao menos no que toca à cobertura (ap., fl. 912, Item II, **b**). Outra evidência da inexecução é o Contrato de Repasse nº 103469-25/200/INDESP/CAIXA (ap., fl. 301), cujo objeto era a execução de 3935m² de cobertura do ginásio de esportes (ap., fl. 312). Portanto, a obra foi de fato concluída, mas com recursos de outros quatro contratos de repasse, conforme já registrado.

3.4.2 Quanto às despesas realizadas fora do período de vigência, houve duas prorrogações do prazo para a execução do convênio. A primeira, até 30/06/99 (ap., fl. 3041); a segunda, até 31/12/99 (ap., fl. 3048) com prazo para prestar contas até 28/02/2000. Assim, o atraso para liberação dos recursos, não afetou a execução, tanto é verdade que os valores ficaram quase quatro meses sem utilização na conta-corrente (ap., fls. 3454-3458). Ademais, mesmo após a vigência do convênios os serviços referentes à estrutura metálica/cobertura não estavam concluídos, conforme constou na prestação de contas em 18/10/2000.

3.4.3 A empresa foi contratada pelo valor global de R$ 75.000,00 (ap., fl. 447), tendo havido um aditivo (ap., fl. 3391/3393). Foram efetuados pagamentos referentes ao serviços da empreiteira que totalizaram R$ 77.625,73 (ap., fl. 3474). Houve pagamentos no total de R$ 24.690,00 fora da vigência do convênio, que expirou em 31/12/1999. Trata-se dos pagamentos das notas Fiscais nº 042 e nº 043 (ap., fl. 3393, 3396), emitidas pela empresa RTS em 28/03/2000, e do respectivo recolhimento da contribuição para o INSS (ap., fl. 3398). A IN STN 01/97 veda a realização de despesas em data posterior à vigência do convênio (art. 8º, V).

3.4.4 Assim, a parcela de R$ 24.690,00 deve ser objeto de devolução em razão da não conclusão da cobertura e de ter sido realizada após a vigência do convênio.

Argumento

3.5 Comprova o responsável o **recolhimento do saldo dos recursos** (R$ 3,55).

Análise

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45365237.

3.5.1 De fato, foi recolhido o saldo de R$ 3,55, conforme o documento de fl. 50.

Argumento

3.6 A respeito da necessidade **de devolução de recursos federais correspondentes à contrapartida** aplicada fora da vigência, informa o ex-prefeito as mesmas razões para a aplicação de recursos da União fora do prazo (fl. 20). Sustenta ainda que o município se comprometeu dentro do limite de sua capacidade, tanto que a contrapartida pôde ser executada (fl. 21).

Análise

3.6.1 Convém destacar que o município não executou a contrapartida pactuada de R$ 363.201,58 (Cláusula Quarta, ap., fl. 3072), tendo aplicado menos da metade dessa soma (R$ 153.878,66), conforme o Relatório de Execução de Receita e Despesa (ap., fl. 3426). Além disso, na vigência do prazo de execução do convênio, o município aplicou apenas R$ 4.924,16 o que representa cerca de 1% do valor comprometido. Desse modo resta claro que a prefeitura não tinha condições de arcar com os custos do empreendimento.

3.6.2 Ainda que a contrapartida pudesse ser considerada devidamente aplicada, não houve proveito para a comunidade, visto que o empreendimento só foi concluído em 2005, após a União alocar mais R$ 340.000,00 por meio de quatro contratos de repasse. Portanto a aplicação dos recursos do Convênio INDESP 841/98 não trouxe o benefício esperado. Assim, segundo a jurisprudência do TCU, ainda que tenha havido a execução parcial do objeto, deverá ser devolvida a totalidade dos recursos federais. Citam-se como exemplos desse entendimento as seguintes deliberações: AC-1521-19/07-2. AC-3552-45/06-1; AC-2997-39/06-1; AC-2996-38/06-2; AC-1969-26/06-2; AC-1650-33/04-2; AC-0565-44/02-2; AC-0267-08/05-2 e AC-0687-12/05-1. Em especial transcreve-se trecho do Voto do Relator no AC-2996-38/06-2:

'Nos termos do Relatório de Vistoria elaborado [...], o ginásio poliesportivo objeto do Convênio [...] não foi concluído integralmente. Contudo, ainda que se tenha verificada a realização parcial do objeto, esta não alcançou a finalidade pública almejada, pois o que foi construído não se reverteu para uso da população destinada, estando, inclusive, com aspecto de abandono do local em que a obra foi parcialmente realizada [...].

Nesse sentido, não deve ser acolhido o argumento do Responsável de que seria injusto ser condenado a restituir o valor mencionado na citação, considerando, segundo o mesmo, que os serviços necessários à obra foram realizados, pois o que foi construído não se reverteu para o uso da população a que se destinava o objeto ajustado pelo convênio em análise.'

Argumento

3.7 Sobre a apresentação de **projeto deficiente**, para a aprovação do plano de trabalho do convênio entende o responsável que a citação não especifica a deficiência e sustenta que o projeto não era adequado, tendo sido aceito pelo INDESP (fl. 20).

Análise

3.7.1 O §1º do art. 2º da IN STN 01/97 determina que integre o plano de trabalho o projeto básico com elementos necessários e suficientes para caracterizar com adequada precisão a obra objeto do convênio. Contudo, o município informou, no atendimento à diligência do TCU, que a assinatura do convênio ocorreu com base em anteprojeto que não era suficiente para a execução da obra (ap., fl. 77). No relatório de execução das obras, narra-se, ainda, que foram necessárias alterações nas fundações (ap., fl. 3418). Assim, ao se propor a realização da obra sem os elementos necessários para a sua execução, foi descumprida a IN STN 01/97 (Art. 2º, §1º).

3.7.2 Convém destacar que, em decorrência da necessidade de novo projeto, os recursos financeiros da União permaneceram quase quatro meses sem utilização. Nos extratos de fls. 3454-3458 do processo apenso, observa-se o crédito da ordem bancária em 12/04/1999 e o primeiro pagamento em 06/08/1999 (1ª parcela do projeto).

3.7.3 A alegação do prefeito é contraditória com a sua própria defesa, pois informou que não havia sido realizado o cálculo estrutural (fl. 15) nem sondagens no terreno (fl. 16), elementos essenciais do projeto. Por outro lado, a própria contratação de serviços de elaboração de projeto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45365237.

demonstra, de forma cabal, a deficiência dos elementos utilizados para a celebração do convênio e a suficiência dos termos da citação.

Argumento

3.8 Quanto **à construção do ginásio em terreno no qual o município não exerce a plena propriedade**, alega o responsável que o município doou o imóvel para agremiação esportiva local em 1950, sob condição de voltar o terreno doado ao patrimônio municipal, na hipótese de dissolução da sociedade, tendo ocorrido a retomada do terreno em 1998 (fl. 21).

Análise

3.8.1 O município não comprovou o exercício pleno da propriedade do terreno onde foi construído o ginásio. Essa é uma exigência do art. 2º, VIII da IN STN 01/97. Segundo o Código Civil de 1916, a propriedade imóvel é adquirida pela transcrição do título de transferência no Registro do Imóvel (art. 530). O Código Civil de 2002 é ainda mais explícito (art. 1245): 'enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel'. No processo de concessão do convênio, consta apenas lei municipal que autoriza o município a receber em doação o referido terreno de entidade privada (ap., fl. 2967). Não foi apresentada pela prefeitura a certidão do Registro de Imóveis que contenha a matrícula e demais registros provando a propriedade. Após a realização de diligência por este Tribunal (ap., fls. 65-66, nº 2, **a**) foi encaminhada 'Escritura Pública de Declaração de Existência de Posse Mansa e Pacífica' (ap., fl. 118) lavrada em tabelionato de notas somente em 15/01/2002, que, além de intempestiva, não comprova a propriedade do terreno. Salienta-se que tal falha não é somente formal, porque foram aplicados recursos substanciais em terreno de propriedade, até o momento, incerta.

Argumento

3.9 Sobre a **apresentação intempestiva das contas**, entende o ex-prefeito que essa ocorreu dentro do prazo legal, se forem consideradas as prorrogações solicitadas (fl. 22).

Análise

3.9.1 O prazo para prestação de contas expirou em 28/02/2000 (ap., fl. 3050), mas elas só foram encaminhadas ao concedente em 18/10/2000 (ap., fl. 3417), seis meses após a cobrança pelo INDESP em 31/03/2000 (fl. 3050). A solicitação de prorrogação por mais 120 dias (fl. 42) não foi atendida pelo repassador. Além disso, mesmo que se houvesse concedido a prorrogação pretendida até 28/06/2000, a apresentação da prestação de contas remanesceria intempestiva. Houve, portanto, o descumprimento da Cláusula Segunda, nº 2, **m** do ajuste (ap., fl. 3031), restando inobservado o art. 66 c/c o art. 116 da Lei 8.666/93. Ademais, 'ao deixar de prestar contas no devido tempo', teria ocorrido, em tese, a incidência da hipótese do art. 1º, VII do Decreto-lei nº 201/67."

6. Em seguida, expôs a unidade técnica os fundamentos da responsabilização da ex-presidente substituta do Indesp (fls. 80/81):

"**4.** A Srª **Tânia Regina Gomes de Oliveira Santos Ramos** (CPF: 112.603.001-53), ex-presidenta substituta do extinto Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – **INDESP**, não atendeu à audiência promovida. A gestora deve ser responsabilizada por ter firmado convênio com as seguintes irregularidades.

4.1 Verificou-se que a contrapartida foi fixada em 78% do valor conveniado (Cláusula Quarta, ap., fl. 3032), contrariando o disposto no §2º do art. 18 da Lei 9.293/96. Dispõe essa lei de diretrizes orçamentárias que a contrapartida, fixada entre 20% e 40% (art. 18, §2º, I, **b**), será estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada. Nem o percentual máximo foi obedecido, nem a capacidade financeira do município foi observada, pois a contrapartida correspondia a quase um quarto das receitas correntes e ao dobro da receita tributária do município no exercício de 1998 (ap., fl. 2921). Essa é uma das causas de inexecução do objeto, que só pôde ser concluído após a celebração de outros quatro contratos de repasse com a União, mediante os quais foram transferidos R$ 440.000,00 (ver item 2.5). Tomando como parâmetros fixos o valor dos recursos federais fixados no orçamento e o percentual máximo de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45365237.

contrapartida permitido em lei, tem-se que o valor conveniado poderia ser no máximo R$ 166.666,67 e a contrapartida, R$ 66.666,67.

4.2 Mesmo existindo registro de inadimplência do município no CADIN, foi assinado o convênio. O inciso V do art. 3º da IN STN 01/97, exige a comprovação de que o convenente não esteja inscrito há mais de 30 dias no CADIN. Nas fls. 3024-3025, está extrato de consulta no sistema SIAFI, onde constava a inscrição do município, há mais de 30 dias, no CADIN.

4.3 O convênio foi aprovado sem que o município tenha comprovado o exercício pleno da propriedade do terreno onde foi construído o ginásio. Essa é uma exigência do art. 2º, VIII da IN STN 01/97. Segundo o Código Civil de 1916, a propriedade imóvel é adquirida pela transcrição do título de transferência no Registro do Imóvel (art. 530). O Código Civil de 2002 é ainda mais explícito (art. 1245): 'enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel'. No processo de concessão do convênio, consta apenas lei municipal que autoriza o município a receber em doação o referido terreno de entidade privada (ap., fl. 2967). Não foi apresentada pela prefeitura a certidão do Registro de Imóveis que contenha a matrícula e demais registros provando a propriedade. Após a realização de diligência por este Tribunal (ap., fls. 65-66, nº 2, **a**), foi encaminhada 'Escritura Pública de Declaração de Existência de Posse Mansa e Pacífica' (ap., fl. 118) lavrada em tabelionato de notas somente em 15/01/2002, que, além de intempestiva, não comprova a propriedade do terreno. Salienta-se que tal falha não é somente formal, porque foram aplicados recursos substanciais em terreno de propriedade, até o momento, incerta.

4.4 Denota, também, a inobservância de critérios técnicos pelo INDESP, na assinatura do convênio, a fixação de 30 dias para execução das obras do ginásio (Cláusula Terceira, ap., fl. 3032). O plano de trabalho originalmente proposto previa a execução em seis meses (ap., fl. 2904) que é compatível com porte da obra, mas foi desconsiderado. Portanto, foi descumprido o inciso III do art. 6º da IN STN 01/97 segundo o qual a vigência do convênio deve ser fixada de acordo com prazo previsto para a execução do objeto."

7. Assim, demonstradas a improcedência da defesa do ex-prefeito de São Jerônimo/RS e a responsabilidade da ex-presidente substituta do Indesp, a Secex/RS, em pareceres uniformes (fls. 82/85), propôs a esta Corte, em síntese:

a) julgar irregulares as contas do ex-prefeito e condená-lo ao recolhimento do débito histórico de R$ 100.000,00, correspondente à totalidade dos valores repassados;

b) julgar irregulares as contas da ex-presidente substituta do Indesp e aplicar-lhe a multa do inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992;

c) autorizar a cobrança judicial da dívida;

d) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida à 6ª Secretaria de Controle Externo – Secex/6, já que a ex-presidente substituta do Indesp estava arrolada como responsável nas contas de 1998 daquela entidade;

e) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido e do relatório e do voto que o fundamentarem aos procuradores regionais da República interessados na matéria (fls. 5 e 48 do apenso processo apenso TC 004.091/2005-4).

8. O Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, por sua vez, manifestou-se nos seguintes termos (fls. 86/89):

"Trata-se de Tomada de Contas Especial – TCE instaurada em desfavor do Sr. Urbano Knorst, ex-prefeito do Município de São Jerônimo/RS, e da Srª Tânia Regina Gomes de Oliveira Santos Ramos, ex-presidenta substituta do extinto Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – Indesp, em razão de irregularidades na aplicação de recursos, no valor de R$ 100.000,00, repassados por meio do Convênio nº 841/1998, celebrado entre aquela municipalidade e o Indesp, tendo por objeto a 'construção de Um Ginásio desportivo' (fl. 3.029, v. 15).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45365237.

Em sua derradeira instrução (fls. 73/85, v. p.), a Secex/RS propõe, entre outras medidas, julgar irregulares as contas do ex-prefeito, com base no art. 16, inciso III, alínea **c**, da Lei nº 8.443/92, condenando-o ao pagamento de débito no valor histórico de R$ 100.000,00 e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da mesma lei. Outrossim, manifesta-se pela irregularidade das contas da ex-presidenta do Indesp, com fulcro no art. 16, inciso III, alínea **b**, da Lei nº 8.443/92, com aplicação da multa do art. 58, inciso II, da referida lei.

Anuo, em essência, às razões que nortearam a proposição da Secex/RS, incorporando-as aos fundamentos deste parecer, com as ressalvas e considerações que passo a tecer.

Em primeiro lugar, no tocante à responsabilização do ex-prefeito, faz-se necessário distinguir os fatos que configuraram prejuízo ao erário. Nessa trilha, a partir do exame efetuado pela Unidade Técnica, identificam-se as seguintes irregularidades que resultaram em débitos:

a) nos valores de R$ 4.000,00 e R$ 2.000,00: pagamentos feitos à Nelson Tadeu Santos Guedes, em 6 e 23.8.1999, pela elaboração de projetos de engenharia (fls. 3356/3359, v. 16), atividade não prevista no plano de trabalho (fl. 2.991, v. 14);

b) no valor de R$ 12.744,00: diferença entre o valor contratado para a execução dos serviços de fundações pela empresa RTS Indústria e Com. Art. Cimento Ltda., R$ 36.000,00, e a proposta mais vantajosa para a Administração ofertada pela empresa Tarso Antônio Reali Cia. Ltda., R$ 23.256,00 (fls. 911/920, 895/897 e 902/903, v. 4), tomando-se para fins de atualização e incidência de juros a data dos primeiros pagamentos feitos à empresa RTS: R$ 10.000,00 em 29.9.1999 (fls. 3.361/3.363, v. 16), e R$ 4.750,00 em 14.10.1999 (fls. 3.372/3.374, v. 16);

c) no valor de R$ 32,73: multa por atraso no recolhimento ao INSS referente ao serviço prestado pela empresa RTS (fls. 3.386/3.387, v. 16); e

d) no valor de R$ 24.690,00: pagamentos efetuados fora da vigência do convênio referentes a parcelas do serviço prestado pela empresa RTS, efetuado no montante de R$ 21.974,10 em 28.3.2000 (fls. 3.391/3.396, v. 16), e ao respectivo recolhimento ao INSS de R$ 2.715,90, efetuado em 31.3.2000 (fls. 3.397/3.398, v. 16).

Com relação à não-execução da contrapartida pelo Município, verifica-se que, de acordo com a cláusula quarta do termo de convênio, a Prefeitura Municipal se comprometeu em fornecer contrapartida no montante de R$ 363.201,58, o que corresponde a 78,4% do valor total do convênio (fl. 3.032, v. 15). O Município, contudo, teria aplicado R$ 153.878,66, menos da metade do que fora pactuado (fl. 3.426, v. 17), sendo que, segundo observa a Unidade Técnica (fl. 79), apenas R$ 4.924,16 foram aplicados na vigência do convênio.

Em princípio, seria o caso de exigir o ressarcimento dos recursos públicos federais na mesma proporção da parcela de contrapartida municipal que deixou de ser aplicada durante a execução do convênio. Ocorre que, conforme destacado pela Secex/RS, revelou-se ilegal a exigência de contrapartida do Município naquele exorbitante percentual, ante o que estabelecia a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício em que foi firmado convênio. Celebrado em 31.12.1998, o convênio regia-se pela Lei nº 9.473/97, que dispunha sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 1998 – não sendo, pois, a Lei nº 9.293/96, referenciada pela Unidade Técnica.

De acordo com o art. 26, § 2º, inciso I, alínea **a**, da Lei nº 9.473/97, cinco e dez por cento são os limites mínimo e máximo para a contrapartida exigida de Municípios com até 25.000 habitantes. Tendo em vista que, pelos dados disponibilizados no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Município de São Jerônimo possuía uma população de 19.712 habitantes em 1996, e de 20.283 em 2000, seria possível aplicar o limite mínimo de 5%, a depender da capacidade financeira daquela municipalidade.

As irregularidades supracitadas perfizeram o débito de R$ 43.466,73. Descontando-se essa importância do montante de recursos federais repassados à Prefeitura, no valor de R$ 100.000,00, tem-se o resultado de R$ 56.533,27. Somando-se essa importância ao total de recursos aplicados pela Prefeitura na vigência do convênio, no valor de R$ 4.924,16, obtém-se o total de R$ 61.457,43

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45365237.

em recursos federais e municipais que, em princípio, foram utilizados devidamente no objeto do convênio.

Tomando-se por base referido montante, conclui-se que os R$ 4.924,16 aplicados pelo Município representariam uma contrapartida de 8% sobre o total de recursos públicos utilizados no objeto do convênio. Tal percentual, além de estar entre os limites legais, é superior ao percentual das contrapartidas exigidas pela União nos novos ajustes celebrados com o Município, pelos quais mais recursos federais foram destinados às obras do ginásio poliesportivo (fl. 75, v. p.). Em sendo assim, há de se afastar a irregularidade e eventual débito concernentes à ausência de aplicação da contrapartida pela Prefeitura.

Segundo a Secex/RS, 'ainda que a contrapartida pudesse ser considerada devidamente aplicada, não houve proveito para a comunidade, visto que o empreendimento só foi concluído em 2005, após a União alocar mais R$ 340.000,00 por meio de quatro contratos de repasse' (fl. 79, v. p.). Assim, com respaldo na jurisprudência do TCU, a Unidade Técnica conclui que deverá ser devolvida a totalidade dos recursos federais, ainda que tenha havido a execução parcial do objeto.

De fato, a obra não foi concluída no âmbito do Convênio nº 841/1998. Todavia, pelo que se depreende do relatório fotográfico anexado à prestação de contas apresentada em 18.10.2002 (fls. 3.420/3.421, v. 17), foi executada boa parte da etapa de fundação e estrutura metálica, a que se destinavam os recursos públicos federais. Portanto, para imputar ao ex-gestor débito total sob o argumento de que a execução parcial do objeto não teria se revestido em benefício para a comunidade, deverá ser admitido que a fundação e a estrutura metálica construídas não serviram para a continuidade da obra e sua posterior conclusão em 2005. Há de se reconhecer que, mesmo à custa de novos repasses de recursos públicos federais, o que foi executado no âmbito do Convênio nº 841/1998 não foi desperdiçado, tendo sido aproveitado nas próximas fases de realização da obra. Em face disso, dissinto, com as devidas vênias, do argumento da Unidade Técnica pelo qual a inexecução parcial do objeto, por não ter trazido benefício imediato à comunidade, justificaria atribuir ao ex-Prefeito débito correspondente à totalidade dos recursos repassados.

Reclama, também, algumas considerações, o inadimplemento referente à execução da cobertura da estrutura metálica, identificado pela Unidade Técnica a partir de relatório fotográfico anexado à prestação de contas de 18.10.2002 (fls. 3.420/3.421, v. 17). Pelo que se observa do plano de trabalho do convênio (fl. 3.436, v. 17), previa-se a aplicação de R$ 141.060,00 na fase 3 – 'Estruturas metálicas e cobertura'. Desse valor, parte dos recursos seria de origem municipal, cabendo à União a aplicação de R$ 90.000,00. Ocorre que, somente para a confecção de estruturas metálicas, incluindo todos os materiais necessários e o custo de mão-de-obra para a montagem e colocação das telhas, a empresa RTS havia apresentado a proposta de R$ 108.000,00, de menor valor dentre aquelas oferecidas pelas demais empresas participantes do certame (fls. 851/852 e 897, v. 4).

Desse orçamento – utilizado apenas como parâmetro de análise, visto que a Prefeitura decidiu por proposta que não incluía custos com materiais –, infere-se que o montante de recursos repassados à época pela União para a elaboração das estruturas metálicas e da cobertura não seria suficiente para a conclusão dessa etapa, ainda que, para tanto, fosse acrescido aos recursos federais o valor correspondente à contrapartida municipal máxima de 10%, prevista pelo art. 26, § 2º, inciso I, da Lei nº 9.473/97. Diante disso, entendo não subsistir débito específico atinente à inexecução da cobertura da estrutura metálica no âmbito do convênio sob exame. Além do mais, ainda que fosse atribuído ao ex-prefeito tal débito, este deveria, uma vez quantificado, sobrepor-se aos outros débitos ora imputados ao responsável em face de pagamentos irregulares à empresa RTS.

Alinho-me à conclusão da Unidade Técnica quanto à existência de outras irregularidades atribuídas aos responsáveis, que não ensejaram débito (itens 5.1, letras **a** a **d**, e 5.2, letras **a** a **d**, fls. 81/82, v. p.), com as referidas ressalvas quanto à referência ao art. 18, § 2º, inciso I, alínea **b**, da Lei nº 9.293/96 no lugar do art. 26, § 2º, inciso I, alínea **a**, da Lei nº 9.473/97.

Por fim, conforme destacado pela Secex/RS, é apócrifo o documento de fls. 15/23, v. p., cujo teor encerraria a defesa do Sr. Urbano Knorst. Não é possível, portanto, conferir-lhe a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45365237.

autenticidade que requer a resposta à citação. Assim, diante da comprovada citação do responsável (fls. 10/11 e 14, v. p.), e da não-apresentação ao Tribunal de documento de defesa revestido de autenticidade suficiente, há de se considerar revel o ex-prefeito, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

Nos termos do art. 145, § 1º, do Regimento Interno do TCU, 'constatado vício na representação da parte, o relator fixará prazo de dez dias para que o responsável ou interessado promova a regularização, sob pena de serem tidos como inexistentes os atos praticados pelo procurador'. No presente caso, embora não se trate, propriamente, de vício na representação da parte, poderia ser aplicado, por analogia, o referido dispositivo do Regimento Interno deste Tribunal, fixando-se prazo para que o Sr. Urbano Knorst promova a regularização do vício concernente à inexistência de assinatura na peça juntada aos autos.

Observo, todavia, que, a despeito de se ter por caracterizada a revelia do responsável, a petição acostada às fls. 15/23, v. p., em respeito ao princípio da verdade material, foi recebida como sendo alegações de defesa do próprio, sendo exaustivamente analisada pela Unidade Técnica e por este Ministério Público. Por não vislumbrar qualquer prejuízo ao exercício da ampla defesa pelo responsável, tenho por desnecessária a adoção da medida saneadora aventada. Ademais, apesar da caracterização da revelia, a inexistência de assinatura na referida peça não traria óbices ao exercício dos demais atos processuais do responsável.

Ante o exposto, este membro do Ministério Público, em concordância parcial com a Secex/RS, manifesta-se pela irregularidade das contas do Sr. Urbano Knorst, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, e 19, caput, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, condenando-o ao pagamento dos débitos apurados pela Unidade Técnica relacionados neste parecer e aplicando-lhe a multa do art. 57 da mesma lei; bem como pela irregularidade das contas da Srª Tânia Regina Gomes de Oliveira Santos Ramos, com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **b**, e 19, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da mesma lei, sem prejuízo das demais medidas alvitradas pela Unidade Técnica (itens 6.4 a 6.6, fl. 83, v. p.)."

9. Diante da ausência da assinatura do ex-prefeito em suas alegações de defesa, entretanto, este relator (fl. 96), antes do exame do mérito, determinou o saneamento do processo.

10. Confirmada a autoria das mencionadas alegações (fl. 113), a Secex/RS (fl. 114) e o MPTCU (fl. 117) ratificaram suas proposições anteriores.

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45365237.