

TC 002.661/2014-4

Tipo: tomada de contas especial

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Urbano Santos/MA.

Responsável: Abnadab Silveira Leda, ex-prefeito, gestão 1996-2004 e 2009-2012 – CPF: 062.095.213-04; Aldenir Santana Neves, ex-prefeito, gestão 2005-2008, CPF: 176.561.093-15.

Interessado: Caixa Econômica Federal; Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto; Ministério do Esporte.

Procurador: não há.

Proposta: preliminar (citação)

INTRODUÇÃO

1. São os autos acerca de Tomada de Contas Especial, instaurada pela Caixa Econômica Federal – Caixa, em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Contrato de Repasse 103.554-65/2000 (peça 1, p. 59-69), celebrado entre o Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto - Indesp, autarquia federal vinculada ao Ministério do Esporte, e a Prefeitura Municipal de Urbano Santos/MA, tendo por objeto "a execução de implantação de estrutura esportiva em comunidades carentes / construção e equipamentos de quadra de esportes coberta", com vigência inicialmente estipulada para 31/12/2001.

HISTÓRICO

2. A avença aqui analisada foi firmada por meio do Contrato de Repasse 103.554-65/2000 (peça 1, p. 59-69), assinado em 19/12/2000. Tal instrumento vinculou o Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – Indesp, por intermédio da Caixa Econômica Federal, ao Município de Urbano Santos/MA, em torno do objeto expresso na Cláusula Primeira daquele instrumento, que previa: "(...) transferência de recursos financeiros da União para a execução de IMPLANTAÇÃO DE ESTRUTURA ESPORTIVA EM COMUNIDADES CARENTES / CONSTRUÇÃO E EQUIPAMENTOS DE QUADRA DE ESPORTES COBERTA no Município de URBANO SANTOS."

3. O prazo de vigência inicial foi 31/12/2001 e, por força dos documentos de prorrogação de vigência listados abaixo, o referido prazo foi alterado para 29/7/2011.

Data	Documento	Finalidade	Novo Prazo	Peça/P.
28/12/2001	Carta Reversal 200/01	Altera vigência	30/6/2002	peça 1, p. 73-73
28/06/2002	Carta Reversal 715/02	Altera vigência	30/12/2002	peça 1, p. 75-75
23/12/2002	Carta Reversal 965/02	Altera vigência	30/6/2003	peça 1, p. 77-77
20/06/2003	Carta Reversal 163/03	Altera vigência	30/11/2003	peça 1, p. 79-79
03/11/2003	Carta Reversal 431/03	Altera vigência	31/12/2003	peça 1, p. 81-81
01/12/2003	Carta Reversal 888/03	Altera vigência	30/3/2004	peça 1, p. 83-83
02/03/2004	Carta Reversal 049/04	Altera vigência	30/9/2004	peça 1, p. 89-89
09/09/2004	Carta Reversal 350/04	Altera vigência	31/12/2004	peça 1, p. 91-91

09/12/2004	Carta Reversal 747/2004	Altera vigência	31/3/2005	peça 1, p. 93-93
29/03/2005	Ofício 347/2005/ENI/GIDUR/SL	Altera vigência	31/12/2005	peça 1, p. 95-95
05/12/2005	Ofício 1526/2005/ENI/GIDUR/SL	Altera vigência	31/12/2006	peça 1, p. 97-97
26/12/2006	Ofício 626/2006/SR-MA/GIDUR/SL	Altera vigência	31/12/2007	peça 1, p. 101-101
24/12/2007	Ofício 847/2007/SR-MA/GIDUR/SL	Altera vigência	31/12/2008	peça 1, p. 103-103
28/03/2008	Ofício 107/2008/SR-MA/GIDUR/SL	Altera vigência	30/1/2010	peça 1, p. 105-105
29/01/2010	Ofício 97/2009/SR-MA/GIDUR/SL	Altera vigência	31/7/2010	peça 1, p. 107-107
06/08/2010	Ofício 553/2010/SR/RSENGOV/SL	Altera vigência	29/7/2011	peça 1, p. 109-109

4. Os recursos financeiros para amparar o trato foram estabelecidos pela Cláusula Quarta, que destinou a importância de R\$ 124.967,41 ao objeto da avença. Destes, R\$ 80.000,00 correriam às custas da União e R\$ 44.967,41 seriam aportados pela conveniente, a título de contrapartida. A parte que cabia à União foi liberada com utilização da Ordem Bancária (OB) 2000OB000244, de 26/12/2000, conforme registro à peça 2, p. 78.

5. De acordo com o Termo Aditivo existente à peça 1, p. 71 e assinado em 15/9/2003, o valor da contrapartida a ser aplicada pelo “CONTRATADO” passou à monta de R\$ 85.450,33, com a possibilidade de ser internalizado na forma de execução de obras e prestação de serviços, não havendo alterações no valor a cargo da União.

6. Originalmente, foi elaborado o Plano de Trabalho existente à peça 1, p. 31-45 e, mesmo com as alterações de vigência e valores do contrato, não há nos autos evidências de que o Plano de Trabalho tenha sido modificado para se adequar às alterações.

7. A primeira planilha de mensuração de obra foi apresentada em 30/3/2002, pela empresa HBC Serviços e Projetos Ltda. (peça 1, p. 117), acompanhada por vistoria da CAIXA em 1/4/2002, conforme Relatório de Acompanhamento – RAE Setor Público, localizado à peça 1, p. 111-115. Ali ficou consignado haver sido realizado 2,97% do objeto pactuado.

8. Após duas novas prorrogações de prazo, consoante planilha apresentada no item 3 retro, foi realizada nova vistoria por parte da CAIXA, consubstanciada no RAE à peça 1, p. 119 e datado de 14/4/2003 e seu Anexo 01 (Relatório Fotográfico), existente à peça 2, p. 2-18. Desta feita, o intermediador financeiro certifica a consecução de 33,11% das obras previstas no trato.

9. Promovida nova alteração de vigência, novo RAE foi emitido em 7/8/2003 pela CAIXA e acostado à peça 2, p. 32-34, corrigindo o percentual da obra executada para 46,85% e listando pendências a serem sanadas pela Prefeitura, tais como:

- a) falta do Atestado de Responsabilidade Técnica – ART, da etapa de fiscalização;
- b) ausência de aprovação do projeto no Corpo de Bombeiros;
- c) necessidade de aditivo contratual com a construtora, corrigindo valores e especificações técnicas das obras.

10. Destaca-se a existência de carimbo apostado na parte superior do documento citado no item precedente com o termo “CANCELADO”, sem qualquer esclarecimento complementar, o que não deixa claro se o mesmo tem validade para efeito de evidência dos fatos ali tratados.

11. Conforme extrato bancário e comprovantes de depósito existentes à peça 2, p. 24-28, foram realizados aportes nos valores de R\$ 439,07 e R\$ 7.312,89, perfazendo a soma de R\$ 7.751,96, creditados à conta 132-6, agência 1649, da Caixa (conta específica do convênio). Além disso, foram creditados R\$ 37.482,10, provenientes de transferência oriunda da conta de poupança 3036-0, da mesma agência.

12. Esses valores guardam coerência com o documento intitulado “Controle de Desbloqueio”, existente à peça 2, p. 42-44. Segundo o documento, o valor de R\$ 37.482,10 é

parcela cabível à União e o valor de R\$ 7.751,96 tratar-se-ia da parcela de contrapartida, perfazendo a soma liberada em 26/8/2003 de R\$ 45.234,06.

13. Vale salientar que a “Relação de Solicitação/Comprovação de Pagamento – OGU”, datada de 25/8/2003 e existente à peça 2, p. 20, traz apenas a soma de R\$ 42.672,09, pagos à empresa LDM Construções Ltda. (CNPJ: 04.450.493/0001-12). Um segundo documento de mesma identificação, sem data de assinatura, consta à peça 2, p. 22, dando conta de dois pagamentos à Prefeitura Municipal de Urbano Santos, perfazendo a soma de R\$ 2.551,97. Somando-se esse valor ao mencionado no início desse parágrafo, chega-se ao montante citado ao final do item precedente.

14. Utilizando-se do Ofício 090/03, de 25/9/2003 e existente à peça 2, p. 54, a Prefeitura de Urbano Santos/MA solicita a liberação de valores referentes à segunda medição, apresentando, em anexo do referido ofício, planilhas de medição de obra. De acordo com o Relatório de Execução Físico-Financeira, encontrado à peça 1, p. 56, o objeto havia sido executado em 69,32% do previsto.

15. Na mesma data foi emitida a Relação Solicitação/Comprovação de Pagamento – OGU (peça 2, p. 30), autorizando o pagamento de R\$ 42.672,09 à empresa LDM Construções Ltda. (CNPJ: 04.450.493/0001-12).

16. Muito embora o afirmado acima, o documento intitulado Controle de Desbloqueio, emitido pela Caixa em 21/11/2011 e encontrado à peça 2, p. 42, dá conta da liberação de apenas R\$ 21.693,65.

17. Em 18/2/2004, o Ofício 130/2004/ENI/GIDUR/SL, localizado à peça 1, p. 85, foi utilizado para notificar a municipalidade sobre a proximidade do fim da vigência do contrato e sobre a paralisação das obras, estabelecendo um prazo de vinte dias para manifestação.

18. Com utilização do Ofício 014/04, de 12/3/2004 e encontrado à peça 1, p. 87, a Prefeitura solicita prorrogação do prazo e justifica o atraso nas obras alegando que houve cortes de parte dos recursos e, em complemento, afirma que estão sendo viabilizadas outras fontes de recursos para conclusão da obra.

19. Após três prorrogações de vigência, conforme evidenciado no item 3 acima, foi expedido o Ofício 411/2005/ENI/GIDUR/SL, datado de 30/3/2005 e presente à peça 1, p. 11-13, com a finalidade de notificar a Prefeitura sobre a irregularidade do contrato e solicitar a devolução integral dos recursos repassados àquela municipalidade. A ciência ocorreu em 20/4/2005, conforme Aviso de Recebimento – AR, localizado à peça 1, p. 15.

20. Também o prefeito antecessor, e signatário do trato, Sr. Abnadab Silveira Leda, foi notificado para devolução dos recursos, conforme Ofício 1703/2006/SR/GIDUR/SL, de 8/8/2006 e consubstanciado à peça 1, p. 19. A ciência ocorreu em 18/8/2006, nos termos do AR à peça 1, p. 21.

21. Chama a atenção o Ofício 041/2006, expedido pela Prefeitura Municipal de Urbano Santos e assinado pelo Sr. Aldenir Santana Neves, com data de 24/8/2006 e encontrado à peça 1, p. 17. O documento traz um compromisso da prefeitura local de concluir as obras do contrato em apreço e menciona como fonte de recursos um outro Contrato de Repasse, de número 019576-63, além de uma alegada sobra de recursos oriundos do primeiro contrato.

22. Com o intuito de prestar esclarecimentos à Caixa, o Sr. Abnadab Silveira Leda encaminhou o expediente localizado à peça 1, p. 23, cuja data de emissão é 28/8/2006. No documento, o ex-gestor atribui a responsabilidade pela conclusão da obra à gestão que o sucedeu e reafirma a existência de recursos suficientes nos termos do apresentado no item precedente.

23. Por intermédio do Ofício 74/2004-GPMUS, datado de 15/3/2007 e encontrado à peça 2, p. 74, a municipalidade apresenta como justificativa a não internalização de outros recursos e solicita que o contrato seja aditivado para ampliação do prazo de execução do trato. Novas prorrogações de ofício se seguem, conforme item 3 desta.

24. Diante da impossibilidade de solução administrativa do contrato, o expediente CI/SR/GIDUR/SL/MA 070/2008, de 14/5/2008 e visto à peça 1, p. 7-9, lista os principais fatos havidos no andamento do processo e conclui pela necessidade da instauração da competente Tomada de Contas Especial – TCE.

25. Novamente à frente da gestão municipal, o Sr. Abnadab Silveira Leda foi notificado por força do Ofício 1826/2011/SR/GIDUR/SL, materializado à peça 1, p. 25 e datado de 15/7/2011. A ciência se deu em 1/8/2011, consoante AR à peça 1, p. 29. Não consta dos autos qualquer manifestação do gestor.

26. O registro da inadimplência na conta Demais Responsáveis do Sistema Integrado de Administração Financeira da União – Siafi, foi realizado em 15/5/2012, como se vê em tela de consulta ao sistema, inserida à peça 2, p. 82.

27. Concluindo os trabalhos da TCE, o Tomador de Contas elaborou seu Relatório de TCE 065/2012, datado de 16/5/2012 e existente à peça 2, p. 84-88. O documento destaca os principais acontecimentos do processo e conclui por um débito parcial no valor de R\$ 55.456,13, que representa 100% do valor liberado no bojo do Contrato de Repasse, tendo no polo passivo os Senhores Abnadab Silveira Leda e o Sr. Aldenir Santana Neves.

28. A Controladoria-Geral da União – CGU, acostou seu Relatório de Auditoria 1677/2013, de 25/10/2013 e consultado à peça 2, p. 113-116. Em linhas gerais, o órgão de controle interno concorda com a análise do Tomador de Contas e chega às mesmas conclusões quanto a valores e responsáveis.

29. Consta, ainda, o Certificado de Auditoria com mesmo número, existente à peça 2, p. 117 e datado de 19/11/2013, pela irregularidade das contas. Encontra-se à peça 2, p. 118, o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, com mesma numeração e também opinando pela irregularidade das contas.

30. O Ilustre Ministro de Estado do Esporte à época, Sr. Aldo Rebelo, acostou seu Pronunciamento Ministerial à peça 2, p. 110, no qual afirma haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e Certificado de Auditoria, bem como no Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União.

31. A Secretaria de Controle Externo do TCU no Maranhão – Secex-MA, atuou nos autos com utilização da Instrução Técnica de 4/6/2014 (peça 4). Pela análise ali perpetrada, ficou evidenciada a necessidade de maiores esclarecimentos e informações complementares, opinando por diligenciar a Caixa Econômica Federal, no intuito de preencher as lacunas identificadas.

32. Tal entendimento foi acompanhado pelo Pronunciamento da Unidade Técnica (peça 6) e foi lavado a efeito por força do Ofício 2050/2014-TCU/SECEX-MA, de 16/7/2014 e materializado à peça 7. Consta ciência do recebimento em 31/7/2014, nos termos da peça 8.

33. Atendendo à demanda do Tribunal, a Caixa encaminhou o Ofício 916/2014/GIGOV/SL, existente à peça 9, p. 1-2 e datado de 14/8/2014 e, em complemento, fez chegar à Secex-MA o Ofício 1006/2014/GIGOV/SL, com data de 10/9/2014 e localizado à peça 10, p. 1-2. Os dois documentos serão objeto da análise que se segue.

EXAME TÉCNICO

34. Este exame tem como fundamento as Normas de Auditoria do TCU, a legislação aplicada ao caso, os documentos constantes dos autos, o histórico já apresentado, os pontos relativos às providências adotadas e, eventualmente, a adotar por parte dos jurisdicionados e demais envolvidos no processo.

35. Inicialmente, é salutar relembrar os termos do Ofício 2050/2014-TCU/SECEX-MA, de 16/7/2014 e materializado à peça 7, o qual serviu para diligenciar a Caixa e solicitar as seguintes informações complementares:

a) extratos completos da conta corrente 132-6 e da conta de poupança 3.036-0, ambas mantidas junto à agência 1649, em nome da Prefeitura Municipal de Urbano Santos, ou de qualquer outra conta de movimentação ou de aplicação financeira que tenha sido utilizada para movimentar os recursos do Contrato acima mencionado, desde da respectiva abertura até a última movimentação financeira registrada;

b) esclarecimentos sobre a destinação dada aos recursos remanescentes do Contrato de Repasse 103.554-65/2000, uma vez o processo de Tomada de Contas Especial não apresenta demonstrativos de que as sobras de recursos tenha sido devolvidas ao erário federal;

c) manifestação acerca do percentual efetivamente executado do objeto pactuado no bojo do Contrato de Repasse 103.554-65/2000, bem como sobre a utilidade ou aproveitamento da parcela executada da obra para a comunidade destinatária da obra;

d) Informações sobre a existência e adequação das prestações de contas parciais e/ou finais, relativas aos recursos já descentralizados e executados ao amparo do Contrato de Repasse 103.554-65/2000 (encaminhar cópia das análises realizadas).

36. O item “a” foi atendido pelos extratos existentes à peça 9, p. 4-17, dando conta de valores ainda existente na conta corrente específica do Contrato.

37. Quanto aos recursos remanescentes em conta, o tópico 1.2 do Ofício 916/2014/GIGOV/SL, de 14/8/2004 e encontrado à peça 9, p. 1-2, afirma que os valores residuais do referido trato encontram-se disponíveis na conta poupança 3036-6, operação 022, na agência 1649, da Caixa Econômica Federal, o que responde ao item “b” retro.

38. No que se refere às prestações de contas, esclareceu o tópico 1.3 e seguintes, do mesmo Ofício citado no parágrafo precedente, que não foi apresentada a prestação de contas final pela Prefeitura Municipal de Urbano Santos, tendo realizado apenas o envio das contas relativas à primeira parcela de recursos. Assim, fica atendido o item “d” acima.

39. Para falar do percentual da obra executada, o Ofício 1006/2014/GIGOV/SL, datado de 10/9/2014 e presente à peça 10, p. 1-2, trouxe informações sobre a conclusão do empreendimento, porém que este estaria em desacordo com as especificações contratadas, apesar disso, afirma que a obra apresenta funcionalidade e benefício para a população.

40. Registre-se a existência, à peça 10, p. 5-8, de Relatório de Acompanhamento de Empreendimentos – RAE, emitido pela Caixa em 10/9/2014 e dando conta de que o objeto pactuado fora executado em 100% do previsto. Tais informações completam as demandas apresentadas pela diligência do Tribunal.

41. Com o complemento informacional trazido pela Caixa aos autos, já é possível clarear as principais irregularidades do processo em análise.

42. O primeiro ponto a ser abordado diz respeito ao nexos causal que deve existir entre a liberação dos recursos e a efetiva consecução do objeto pactuado.

43. Conforme evidenciado no RAE citado no item 40 retro, a Caixa verificou que existe uma quadra construída na data de 10/9/2014, muito embora o Contrato de Repasse aqui tratado tenha sido assinado em 2000, com valores liberados no mesmo momento e com previsão de término da obra em 2001.

44. Quando da primeira visita documentada nos autos, materializada no RAE de 1/4/2002 (peça 1, p. 111-115), ou seja, mais de um ano após o término do prazo inicialmente contratado, a Caixa deu conta de que apenas 2,97% das obras e serviços previstos haviam sido executados.

45. Mesmo assim, não consta dos autos qualquer providência no sentido de exigir do Contratado o bom andamento das obras, ao invés disso, foram sendo expedidas sucessivas cartas de prorrogação de prazo, conforme se observa no item 3 retro.
46. Chama a atenção o Ofício 014/04, emitido pela Prefeitura de Urbano Santos/MA em 12/3/2004 e encontrado à peça 1, p. 87, em resposta ao Ofício 130/2004/ENI/GIDUR/SL, de 18/2/2004 e materializado à peça 1, p. 85.
47. Tal documento traz afirmações controvertidas sobre a execução físico-financeira da avença em tela.
48. Em primeiro, afirma que o empreendimento não foi construído a tempo em razão de cortes de parte dos recursos. Tal afirmação não faz sentido, uma vez que a totalidade dos recursos destinados à obra foi creditada à conta específica em única parcela e, além disso, os extratos existentes à peça 9, p. 7-17, dão conta de volume considerável de recursos ainda nos dias atuais.
49. Em segundo, afirma que estão sendo viabilizados “(...) novos recursos financeiros (...)” destinado a concluir o objeto do trato. Não faz sentido buscar outras fontes de recursos, uma vez que o projeto aprovado já teria contemplado a entrega do empreendimento em sua totalidade e, além disso, remanescem recursos originalmente destinados ao projeto.
50. Subsiste à peça 1, p. 17, o Ofício 041/2006, expedido pela Prefeitura em 24/8/2006 e que afirma que as obras seriam concluídas com recursos provenientes de outro Contrato de Repasse, desta vez o de número 019576-63, além de recursos ainda existentes na conta específica.
51. Tal afirmação deixa claro a fragilidade do modelo de Contrato de Repasse levado a efeito pela Caixa, evidenciando que dois Contratos podem ter sido assinados com o mesmo objeto, em momentos diferentes.
52. No entanto, tal prática não é aceita pela legislação que rege a contratação de convênios e outros contratos congêneres, a exemplo da IN/STN 01/1997, Lei 8.666/93, Portaria Interministerial 127/2008, Decreto 6.170/2007 e outros.
53. Novas justificativas semelhantes às citadas nos itens precedentes foram utilizadas no documento datado de 15/3/2007 e encontrado à peça 2, p. 74.
54. Desta feita, a Prefeitura, agora sob nova direção, afirma que havia a previsão de uma Emenda Parlamentar, originalmente no valor de R\$ 200.000,00 e que, posteriormente teria sido realizado um corte no valor de R\$ 120.000,00, restando ao objeto conveniado apenas R\$ 80.000,00.
55. Aceitando-se como verdadeira a afirmação acima, há uma falha na análise de projetos da Caixa, ou seja, não era possível construir um objeto que custaria R\$ 200.000,00 dispondo de apenas R\$ 80.000,00. Note-se que quase sete anos se passaram desde a assinatura do Contrato de Repasse.
56. Frise-se que o Plano de Trabalho assinado em 12/12/2000 e consubstanciado à peça 1, p. 31-45 trazia a previsão financeira de R\$ 80.000,00 a cargo da União e R\$ 44.967,41 a título de contrapartida, perfazendo a soma de R\$ 124.967,41 na origem.
57. O conjunto das informações acima leva a concluir que não existe nexo de causalidade entre a liberação dos recursos e a consecução do objeto pactuado, uma vez que não foram apresentados documentos fiscais, diários de obras, Atestado de Responsabilidade Técnica, termos de recebimento dos materiais etc.
58. Atente-se, ainda, para o fato de que, após afirmar que os recursos disponíveis não eram suficientes para construir o objeto, e sem utilizar os valores residuais disponíveis em conta específica do Contrato, a obra simplesmente surge concluída em 100%. Fica claro que não foi financiada com recursos do trato em tela.

59. Os documentos apresentados como prova de utilização dos recursos se resumem a um RAE emitido pela Caixa, a exemplo daquele localizado à peça 2, p. 32-34 e uma relação de pagamentos emitida pela Prefeitura, como a existente à peça 2, p. 20 e cujo valor não bate com o débito ocorrido em conta corrente (peça 9, p. 4).

60. Nesses termos, os documentos apresentados como prestação de contas da primeira parcela de recursos não possuem o condão de comprovar a boa e regular aplicação dos valores ali consignados.

61. No caso das parcelas seguintes, o item 1.3.1 do Ofício 916/2014/GIGOV/SL, de 14/8/2014 e visualizado à peça 9, p. 1-2, afirma que não houve prestação de contas final da avença e, nesse caso, o gestor deve responder pelo débito em razão da omissão no dever de prestar contas.

62. Recai sobre o responsável a obrigação de demonstrar que os recursos federais recebidos foram utilizados na finalidade prevista. Ao não apresentar a prestação de contas, o gestor ignorou dever constitucional contido no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como deixou de comprovar a correta aplicação dos recursos, o que configura a existência de débito e enseja o julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa.

63. Com relação à matéria, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que a omissão, quando injustificada, constitui mácula gravíssima e insanável, que enseja a irregularidade das contas, com imputação de débito, nos termos do art. 19, parágrafo único, c/c o art. 16, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/92, e concomitante aplicação de multa, fundamentada no art. 57 da mesma Lei (Acórdãos 4.977/2011-TCU-2a Câmara, 5.924/2011-TCU-1a Câmara, 215/2009-TCU-2a Câmara, 574/2009-TCU-1a Câmara, 3.982/2009-TCU-2a Câmara, 1.294/2008-TCU-2a Câmara, 1.830/2008-TCU-2a Câmara, 3.049/2008-TCU-2a Câmara, 458/2007-TCU-2a Câmara, 509/2007-TCU-1a Câmara, 889/2007-TCU-1a Câmara e 1.578/2007-TCU-2a Câmara).

64. Há que se destacar que foram incluídas fotografias, supostamente do objeto pactuado no Contrato de Repasse em análise, consoante peça 10, p. 7-8.

65. Entretanto, quando desacompanhadas de provas mais robustas, as fotografias são insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, pois, embora possam, eventualmente, comprovar a realização do objeto, não revelam, efetivamente, a origem dos recursos aplicados. Ou seja, retratam uma situação, mas não demonstram o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto.

66. Cabe frisar que incide sobre o gestor o ônus da prova quanto à regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado, o que decorre de expressa disposição contida no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986 (Acórdãos 317/2010-TCU-Plenário, 5.964/2009-TCU-2a Câmara, 153/2007-TCU-Plenário, 1.293/2008-TCU-2a Câmara e 132/2006-TCU-1a Câmara).

67. É preciso análise um pouco mais apurada sobre a conduta do Sr. Aldenir Santana Neves, prefeito sucessor e, ao mesmo tempo, antecessor do Sr. Abnada Silveira, vez que seu mandato compreendeu o período de 2005 a 2008, enquanto o segundo gestor gozou de dois períodos eletivos, sendo o primeiro entre 1996 e 2004 e o segundo entre 2009 e 2012.

68. De acordo a jurisprudência consolidada deste Tribunal, compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes à totalidade dos recursos federais recebidos, mesmo quando parte da execução tenha ocorrido durante o mandato do antecessor (Acórdãos 4.397/2009 - TCU - 1a Câmara, 6.572/2009 - TCU - 2a Câmara, 1.737/2008 - TCU - 2a Câmara, 3.231/2008 - TCU - 1a Câmara, 3.102/2008 - TCU - 2a Câmara, 1.233/2007 - TCU - 2a Câmara e 802/2008 - TCU - 2a Câmara).

69. De acordo com a Súmula 230 da jurisprudência deste Tribunal, compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, sob pena de corresponsabilidade.
70. Este entendimento funda-se no princípio da continuidade administrativa, segundo o qual a obrigatoriedade de apresentar a prestação de contas recai sobre o administrador que se encontrar na titularidade do cargo à época do vencimento do prazo fixado para tal, independentemente do fato de ter ou não sido ele o signatário do convênio, plano de aplicação, ou recebedor dos recursos.
71. Nessa situação, não é cabível responsabilizar o Sr. Aldenir Santana pelo débito, porque não foram executados recursos na vigência de seu mandato e também não dá para atribuir a responsabilidade pela omissão no dever de prestar contas, já que as sucessivas prorrogações levaram a vigência do trato para data além de seu mandato. Portanto, o Sr. Aldenir Santana deve ser excluído do rol de responsáveis dos presentes autos.
72. Quanto à atuação da Caixa Econômica Federal, restam evidências de falhas na atuação da instituição financeira em momentos-chave do processo.
73. Desde a análise inicial do projeto, restaram dúvidas quanto à viabilidade da obra financiada, conforme se verifica da análise realizada entre os itens 46 e 56. Ali restou evidenciado que o custo da obra poderia ser bem maior que o valor aprovado e liberado pela Caixa.
74. Nesse caso, o fracasso do empreendimento já era previsível, uma vez que o montante de recursos previsto não seria suficiente para concluir o empreendimento.
75. Durante a execução, também foram detectadas falhas por parte da Caixa.
76. Mais de um ano após a liberação dos recursos e já vencido o prazo originalmente contratado para encerramento das obras, a Caixa emitiu a Carta Reversal 200/01, datada de 28/12/2001 e consubstanciada à peça 1, p. 73, na qual prorroga a vigência do Contrato, sem solicitação do contratado e sem apresentar qualquer justificativa ou solicitar providências do executor do trato.
77. Conforme evidenciado no item 3 desta, dezesseis documentos de mesma natureza foram emitidos com vistas à prorrogação de prazo e, da mesma forma do citado no item precedente, não é apresentada qualquer justificativa ou qualquer ação a ser exigida do contratado para que as obras sejam adequadas ao cronograma previsto.
78. Tais instrumentos unilaterais fragilizam o processo e eleva o risco de desvios e irregularidades na aplicação dos recursos.
79. A uma, porque se perde de vista o cronograma de execução físico-financeira do objeto pactuado, não sendo mais possível determinar em que datas devem ser liberadas ou aplicadas as parcelas remanescentes dos recursos.
80. A duas, em razão de se perder o compromisso formal da contraparte em termos de metas e prazos de conclusão das obras, já que o prazo que esta contratou está vencido e no novo prazo concedido não foram determinadas as metas e as respectivas datas de entrega.
81. A três, pela falta de acompanhamento e fiscalização por parte do órgão concedente. Em todo o processo, as fiscalizações levadas a efeito pela instituição financeira são realizadas quando provocadas, ou por solicitações de pagamento feitas pelo contratado, ou por órgãos externos, como foi o caso da diligência levada a efeito nesses autos.
82. Vale lembrar que o art. 7º, inciso IV, da IN/STN 01/1997, vigente à época, determina que as prorrogações devem ser obrigatórias quando houver atraso na liberação dos recursos, o que

não é o caso dos presentes autos e, mesmo que se aceitasse tal previsão, o mesmo mandamento legal restringe tais prorrogações ao “(...) exato período do atraso verificado;”.

83. Em outro ponto, o Ofício 916/2014/GIGOV/SL, de 14/8/2014 e visualizado à peça 9, p. 1-2, traz a informação de que houve prestação de contas parcial e que esta estaria anexa ao expediente. No entanto, os documentos anexos se limitam a uma Relação de Solicitação/Comprovação de Pagamentos – OGU (peça 9, p. 3) e os extratos da conta.

84. É bom recordar o que a IN/STN 01/1997 exigia como peças mínimas para se aceitar a título de prestações de contas parciais, conforme determinações de seu art. 21, §2º, a saber: “(...) prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada, composta da documentação especificada nos itens III a VII do art. 28 (...)”. Vejamos os itens do art. 28:

- a) III Relatório de Execução Físico-Financeira – Anexo III;
- b) IV Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferências, a contrapartida, os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro, quando for o caso e os saldos - Anexo IV;
- c) V Relação de Pagamentos - Anexo V;
- d) VI Relação de Bens (adquiridos, produzidos ou construídos com recursos da União) - Anexo VI;
- e) VII Extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento e conciliação bancária, quando for o caso;

85. De maneira complementar, não foi anexada ou mencionada qualquer análise financeira das prestações de contas parciais, conforme determina o art. 31, § 1º e incisos, da IN/STN 01/1997, vigente à época, o qual exige tal providência no prazo máximo de 60 dias do recebimento das respectivas contas parciais.

86. Adicionalmente, já foi mencionado no item 37 desta que os recursos remanescentes do referido Contrato de Repasse, ainda nesta data, encontram-se depositados em conta de poupança no banco público repassador dos recursos.

87. Nos termos do art. 21, §6º, da mesma IN/STN 01/1997 e item 7.4.3 do Contrato de Repasse (peça 1, p. 59-69), os recursos remanescentes deveriam ser devolvidos aos cofres da União Federal, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do Contrato de Repasse, sob pena de imediata instauração de Tomada de Contas Especial.

88. Como a comunicação interna de número CI/SR/GIDUR/SL/MA 070/2008, datada de 14/5/2008 e apresenta à peça 1, p. 7-9 trata de instauração de Tomada de Contas Especial, entende-se que os valores remanescentes já deveriam ter sido devolvidos em data anterior àquele momento.

89. Nesses termos, cabe audiência do Superintendente da Caixa Econômica Federal para que preste esclarecimentos quanto aos pontos elencados nos parágrafos precedentes, determinação para restitua aos cofres da União os valores porventura ainda existentes nas contas de movimentação ou de aplicações financeiras vinculadas ao Contrato em tela, bem como alerta para que, caso ainda não o tenha feito, adote providências no sentido de desenvolver e aplicar pontos de controle de modo a evitar novas ocorrências do gênero.

90. Quanto ao Sr. Abnabab Silveira Leda, ex-prefeito, gestão 1996-2004 e 2009-2012 – CPF: 062.095.213-04, este deve responder pelo débito relativo à integralidade dos valores sacados da conta específica do convênio, sendo que, na primeira parcela, responde pela inadequação dos documentos apresentados a título de prestação de contas e, para as demais, pela omissão no dever de prestar contas e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados, enquanto a responsabilidade do Sr. Aldenir Santana Neves deve ser afastada.

CONCLUSÃO

91. A análise em conjunto de todos os fatos ocorridos, onde o Contrato de Repasse 103.554-65/2000 (peça 1, p. 59-69), celebrado entre o Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto - Indesp, autarquia federal vinculada ao Ministério do Esporte, e a Prefeitura Municipal de Urbano Santos/MA, descentralizou recursos na monta de R\$ 80.000,00 para construção de uma quadra poliesportiva naquela municipalidade, firma-nos o entendimento pela existência de débito e irregularidades graves na originação, condução, execução, fiscalização e prestação de contas.

92. Nesses termos, cabe audiência do Superintendente da Caixa Econômica Federal para que, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU – RI/TCU, preste esclarecimentos quanto aos pontos elencados nos parágrafos precedentes, determinação para restitua aos cofres da União os valores porventura ainda existentes nas contas de movimentação ou de aplicações financeiras vinculadas ao Contrato em tela, bem como alerta para que, caso ainda não o tenha feito, adote providências no sentido de desenvolver e aplicar pontos de controle de modo a evitar novas ocorrências do gênero.

93. Com isso, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, cabe a citação do Sr. Abnadab Silveira Leda, ex-prefeito, gestão 1996-2004 e 2009-2012 – CPF: 062.095.213-04, pelo débito relativo à integralidade dos valores sacados da conta específica do convênio, sendo que, na primeira parcela, responde pela inadequação dos documentos apresentados a título de prestação de contas e, para as demais, pela omissão no dever de prestar contas e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

94. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

a) ajustar o rol de responsáveis, excluindo o nome do Sr. Aldenir Santana Neves, ex-prefeito, gestão 2005-2008, CPF: 176.561.093-15, uma vez que este não executou recursos e não pesava contra si o dever constitucional de prestar contas;

b) realizar a citação dos Sr. Abnadab Silveira Leda (CPF: 062.095.213-04), ex-prefeito municipal de Urbano Santos/MA, gestão 1996-2004 e 2009-2012, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Tesouro Nacional a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da inadequação das prestações de contas relativas à primeira parcela de recursos e pela omissão no dever de prestar contas e não comprovação da boa e regular aplicação das demais parcelas dos recursos descentralizados por força do Contrato de Repasse 103.554-65/2000 (peça 1, p. 59-69), celebrado entre o Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto - Indesp, autarquia federal vinculada ao Ministério do Esporte, e a Prefeitura Municipal de Urbano Santos/MA, com interveniência da Caixa Econômica Federal, tendo por objeto "a execução de implantação de estrutura esportiva em comunidades carentes / construção e equipamentos de quadra de esportes coberta", com vigência inicialmente estipulada para 31/12/2001, em afronta ao parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986 e Cláusula Décima Primeira do Contrato de Repasse 103.554-65/2000 (peça 1, p. 59-69);

a.1.) quantificação do débito:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL R\$
26/8/2003	37.482,10
8/10/2003	21.693,65

Atualizado até 1/1/2014: R\$ 103.171,82

a.2.) identificação do responsável:

Nome: Abnadab Silveira Leda (CPF: 062.095.213-04)

Cargo/Função: ex-prefeito de Urbano Santos /MA

Período de Gestão: 996-2004 e 2009-2012

Endereço: **opção 01** (consulta CPF, peça 11): Rua Gurupi, Gleba B, Ed Mirante das Dunas, 19, Apt. 1501, Ponta do Farol – São Luis/MA – CEP 65.077-472; **opção 02** (qualificação de responsáveis, peça 1, p. 9) Av. Manoel Inácio, S/N, Centro – Urbano Santos/MA – CEP: 65.530-000.

c) informar ao responsável de que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

d) realizar a audiência da Caixa Econômica Federal, na pessoa de seu Superintendente Regional no Maranhão, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à condução do Contrato de Repasse 103.554-65/2000 (peça 1, p. 59-69), celebrado entre o Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto - Indesp, autarquia federal vinculada ao Ministério do Esporte, e a Prefeitura Municipal de Urbano Santos/MA, em face do que se segue:

d.1) prorrogações sucessivas de vigência, sem apresentar as justificativas adequadas, sem promover os devidos ajustes do Plano de Trabalho e Cronograma Físico-Financeiro e com prazo além do estrito tempo necessário à conclusão das obras, e em desrespeito ao art. 7º, inciso IV, da Instrução Normativa STN 01/1997;

d.2) não recolhimento à Conta Única do Tesouro Nacional dos valores remanescentes em conta específica do Contrato, mesmo após instaurada a competente Tomada de Contas Especial, afrontando as determinações do art. 21, §6º, da mesma IN/STN 01/1997 e item 7.4.3 do Contrato de Repasse (peça 1, p. 59-69);

d.3) falta de acompanhamento e fiscalização adequados e tempestivos às obras contratadas, bem como pela falta de providências quando identificada a inércia do contratado, nos termos do Relatório de Acompanhamento de Empreendimento – RAE (peça 1, p. 111-115), em desrespeito ao art. 21, §4º, inciso II, da IN/STN 01/1997.

d.4) não exigir os documentos mínimos e não efetuar a devida análise das prestações de contas parciais, apresentadas pelo contratado, conforme Ofício 916/2014/GIGOV/SL, de 14/8/2014 e visualizado à peça 9, p. 1-2, o que afronta os arts. 28 e 32 a 35 da IN/STN 01/1997;

SECEX-MA, 4/12/2014.

(Assinado Eletronicamente)

Valmir Carneiro de Souza

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 9476-5