

**TC-036.524/2011-5**

**Tipo:** tomada de contas especial (recurso de revisão).

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Magalhães de Almeida (MA).

**Recorrente:** João Cândido Carvalho Neto (CPF 099.155.913-49).

**Advogado:** não há.

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Sumário:** Tomada de contas especial. Inexecução parcial do objeto. Saques da conta específica. Ausência de nexo de causalidade. Contas Irregulares. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Improcedente. Recurso de Revisão. Conhecimento. Argumentos insuficientes para modificar a deliberação proferida. Não provimento.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por João Cândido Carvalho Neto (peça 72), ex-prefeito do município de Magalhães de Almeida (MA), contra o Acórdão 3.791/2014-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler (peça 39), com o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e 210 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), julgar irregulares as contas do Sr. João Cândido Carvalho Neto, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir das datas correspondentes até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL
18/8/1997	100.000,00
21/10/1997	100.000,00

9.2 fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que o responsável comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU;

9.3 aplicar ao Sr. João Cândido Carvalho Neto a multa de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), com espeque no art. 57 da Lei 8.443/1992;

9.4 fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que o responsável comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU), o recolhimento da referida quantia ao cofre do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.5 autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.6 autorizar, desde já, caso venha a ser solicitado, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais, nos termos do art. 217 do RI/TCU, com a incidência sobre cada parcela dos devidos encargos legais até o efetivo pagamento, esclarecendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RI/TCU);

9.8 dar ciência da presente deliberação, juntamente com o voto e o relatório que a subsidiam, ao responsável, à Prefeitura Municipal de Magalhães de Almeida – MA e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

## **HISTÓRICO**

2. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em desfavor de João Cândido Carvalho Neto, ex-prefeito do município de Magalhães de Almeida/MA, em virtude de irregularidades na aplicação dos recursos federais repassados por força do Convênio 61/1997 (Siafi 320386). O objetivo da avença era a execução de melhorias em 150 unidades habitacionais, tendo sido formalizado em 25/7/1997. Para tanto, foram transferidos recursos no montante de R\$ 200.000,00, com contrapartida municipal de R\$ 21.235,00.

2.1 Foi promovida a citação do ex-Prefeito do município, pela inexecução parcial do objeto do Convênio (24,84% de execução). A unidade técnica analisou as alegações de defesa apresentadas e, por considerá-las insuficientes para elidir a irregularidade, propôs o julgamento das contas pela irregularidade, com aplicação de débito e multa.

2.2. O MP/TCU dissentiu desse encaminhamento, sob o argumento de que não estava configurado o nexos de causalidade entre a liberação dos recursos e a execução física do objeto. Dessa forma, recomendou a realização de nova citação do gestor, para que apresentasse alegações de defesa acerca do mencionado fato e/ou devolvesse o valor total da avença, recomendação que foi acolhida pelo ministro relator.

2.3. Na análise das alegações de defesa, a unidade técnica verificou que o total repassado foi sacado, em espécie, na mesma data de sua transferência à conta do convênio, impossibilitando a comprovação do nexos de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas relacionadas ao objeto conveniado (peça 32).

2.4. Dessa forma, concluiu que os argumentos não demonstravam a boa e regular utilização dos valores em apreço e propôs o julgamento das contas pela irregularidade, com aplicação de débito correspondente ao valor integral transferido, além da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, proposta que foi acolhida pelo MP/TCU e pelo Ministro relator, culminando no acórdão recorrido.

2.5. O ex-gestor impetrou recurso de reconsideração à peça 44. O expediente recursal foi conhecido, mas, no mérito, foi-lhe negado provimento, nos termos do Acórdão 5.440/2015-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro (peça 53).

2.6. Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão à peça 72 ora em análise.

## **ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade contido na peça 74, ratificado pelo Ministro-Relator na peça 77, que concluiu pelo conhecimento do recurso, sem efeito suspensivo pela

falta de amparo normativo, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

## MÉRITO

### 4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso as seguintes questões (peça 72, p. 2-39):

a) exequibilidade do plano de trabalho e os serviços de fiscalização da execução física (peça 72, p. 2-8);

b) comprovação da execução financeira (peça 72, p. 8-39).

### 5. Exequibilidade do plano de trabalho e os serviços de fiscalização da execução física (peça 72, p. 2-8)

5.1. Defende-se no recurso que o plano de trabalho do Convênio 61/1997 já nasceu com problemas e que os serviços de vistoria técnica prestados pela CEF não refletem a verdade material dos fatos, com base nos seguintes argumentos:

a) o convênio em tela contém graves erros de concepção, pois o plano de trabalho foi elaborado atendendo a um modelo de reforma de casas padronizadas, o que não era o perfil das moradias desta avença. Assim, não havia como definir corretamente os materiais e quantitativos de serviços de forma antecipada, e a CEF foi a maior responsável por essa falha, ao não ter observado tal condição no início e, posteriormente, ter aceitado o relatório final, relevando tais irregularidades (peça 72, p. 8);

b) os recursos liberados eram insuficientes até mesmo para a reforma das 72 casas recebidas, haja vista que as previsões do plano de trabalho não atendiam às necessidades dos imóveis;

c) houve boa-fé ao restar demonstrado no relatório técnico a reforma em residências de 42 famílias que não constavam da relação de beneficiários;

d) a vistoria realizada pela CEF, conduzida após quase quatro anos da realização das obras, não seria capaz de refletir adequadamente os serviços prestados (peça 72, p. 2);

e) o recorrente foi informado, pela primeira vez, sobre a glosa parcial dos valores em novembro de 2004, mais de três anos após a vistoria da CEF (peça 72, p. 2-3);

f) a defesa apresentada pelo recorrente foi analisada pelo então Ministério da Integração Nacional, que concluiu pela execução parcial de 24,84% das obras, mantendo o parecer da CEF. Não seria possível manter os exatos termos do relatório anterior, haja vista terem-se passado mais de quatro anos entre as duas análises. Diante disso, o segundo relatório não condiz com a realidade dos fatos (peça 72, p. 3);

g) o relatório posterior, elaborado quase seis anos após a análise da CEF, mantém novamente o mesmo percentual de execução, do que o recorrente conclui que tais índices não foram, de fato, verificados (peça 72, p. 3);

h) a inércia da concedente, que soma mais de doze anos, não pode ter correções imputadas ao recorrente (peça 72, p. 4);

#### Análise

5.2. Inicialmente, quanto à alegada falha do concedente na formulação do plano de trabalho,

não assiste razão ao recorrente, uma vez que a responsabilidade pela elaboração do plano era dele próprio. Se após a assinatura do convênio houvesse a constatação de inexecução do plano de trabalho da forma como foi proposto, caberia ao gestor adotar ações, por meio de tratativas junto ao órgão concedente, no sentido de conseguir recursos complementares ou ainda proceder a devolução do recurso.

5.3. Entretanto, as mencionadas falhas, tidas como relevantes pelo recorrente, não impediram a assinatura do ajuste atrelado àquele plano. Nesse sentido, nem mesmo a boa-fé alegada pode ser reconhecida nesse caso, considerando que o argumento utilizado para tal - reforma em residências que não constavam da relação de beneficiários, portanto, fora do plano de trabalho -, não afastam a inexecução verificada pelo concedente.

5.4. Dessa forma, mesmo se houvesse irregularidades no plano de trabalho, alegação que não veio acompanhada de evidências que comprovassem sua veracidade, não se pode nem se deve isentar o gestor de responsabilidade, pois este é o principal agente da cadeia causal (Acórdão 1.959/2014-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Min. Marcos Bemquerer e Acórdão 6.906/2009-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Min. José Jorge).

5.5. Sobre a alegação de decurso de tempo desde a prestação de contas até a vistoria da CEF, verifica-se que não é tempo suficiente para inviabilizar uma fiscalização, pois não seria razoável admitir uma deterioração do que foi feito em menos de 4 anos.

5.6. Além disso, embora afirme que o relatório apresentado à peça 72, p. 10, se refira à prestação de contas da 1ª parcela, o recorrente não apresenta prestação de contas referente a 2ª parcela, o que deixa evidente a inexecução de pelo menos 50% do objeto, pois ele próprio declara a execução parcial do objeto: apenas 75 casas.

5.7. A conclusão da vistoria da CEF, em relatório de 28/6/2001 (peça 72, p.12), validada pelo concedente, em 10/11/2004 (peça 72, p. 18), veio colacionar que, das 150 unidades previstas para reforma, foram executados serviços parciais, e em apenas 72 unidades, culminando no percentual de 24,84% de execução física.

5.8. Reforça-se que a fiscalização foi feita *in loco*, ocasião em foram cotejados os quantitativos verificados nas obras com as mesmas planilhas de medição apresentadas pelo recorrente, tudo tendo por base o plano de trabalho aprovado e sobre o qual o gestor não apresentou qualquer questionamento prévio, conforme já destacado.

5.9. Assim, o recorrente não conseguiu comprovar a alegada falha no plano de trabalho, nem a efetiva execução física do que foi pactuado.

## **6. Comprovação da execução financeira (peça 72, p. 8-39).**

6.1. O recorrente afirma que restou comprovada a execução financeira do Convênio 61/1997, uma vez que os documentos a seguir são hábeis para provar o nexo de causal entre os recursos transferidos e as despesas realizadas (peça 72, p. 8 e p. 10-39):

- a) relatório de execução físico-financeira (peça 72, p. 10) (documento já presente nos autos à peça 1, p. 67);
- b) conciliação bancária (peça 72, p. 11) (documento já presente nos autos à peça 1, p. 69);

- c) relatório de avaliação CEF (peça 72, p. 12) (documento já presente nos autos à peça 2, p. 1);
- d) Ofício 2899/2004/CGCONV/DGI/SE/MI (peça 72, p. 13) (documento já presente nos autos à peça 2, p. 57);
- e) apresentação de defesa (peça 72, p. 14-17) (documento já presente nos autos à peça 2, p. 95-101);
- f) conclusões do Ministério da Integração Nacional (peça 72, p. 18) (documento já presente nos autos à peça 3, p. 59);
- g) exame preliminar - TCE - TCU (peça 72, p. 19) (documento já presente nos autos à peça, p. 5);
- h) Relatório de Tomada de Contas Especial 54/2008 (peça 72, p. 20-23) (documento já presente nos autos à peça 4, p. 67-73);
- i) Certidão do STJ (peça 72, p. 24);
- j) Ofício 1265/2006-Sec.Jud/PU/MA (peça 72, p. 25) (documento já presente nos autos à peça 3, p. 131);
- k) Certidão 121/2016 (peça 72, p. 26-27);
- l) notas de empenho (peça 72, p. 28 e 36);
- m) extratos bancários (peça 72, p. 29 e 35);
- n) ordem de pagamento, nota fiscal e recibo (peça 72, p. 30-34, 37-39).

6.2. Argumenta ainda que os acórdãos 274/2008 – TCU-Plenário, da relatoria do Min. Raimundo Carreiro e 1.748/2016-TCU-Plenário trazem entendimento de que, em algumas situações específicas, mesmo tendo havido saque em espécie, é possível caracterizar o nexo de causalidade.

#### Análise

6.3. No tocante à ausência de nexo de causalidade em razão de saque do total em espécie da conta corrente específica do convênio, também não assiste razão ao recorrente. É sabido que, quando da aplicação de recursos transferidos pela União, a norma financeira a ser observada é o art. 74, *caput*, e §§ 2º e 3º, do Decreto-Lei 200/1964, que determina a utilização da via bancária para a realização da receita e da despesa, mediante ordens bancárias, cheques nominativos, etc. (Acórdão 1.148/2011 – 1ª Câmara, de relatoria do Min. Walton Alencar).

6.4. Complementarmente, o art. 20 da IN STN 1/1997, então em vigor à época do convênio em apreço, dispõe que a movimentação bancária deve ser operacionalizada de forma a identificar os credores e a regularidade das operações financeiras.

6.5. Dessa forma, a operacionalização dos pagamentos por força de convênios deve ser efetuada mediante cheque nominal aos credores ou ordem bancária, a fim de não pairar dúvidas sobre se as despesas apresentadas foram realmente custeadas por meio dos recursos federais.

6.6. Nesse sentido, é entendimento consolidado desta Corte de Contas que saques em espécie nas contas que detêm recursos de convênio contrariam os normativos legais vigentes (Acórdão 3005/2016 – TCU – Plenário, da relatoria do Min. Augusto Sherman).

6.7. Isso porque os saques impedem o estabelecimento de nexos de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio ou congêneres custeados com recursos públicos, o que prejudica a análise da prestação de contas do convênio. Nesse sentido tem-se os Acórdãos 2.823/2016-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Min. Weder de Oliveira, 3.451/2015-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Min. André de Carvalho, 4.443/2014-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Min. José Múcio, 2.464/2013-TCU-Plenário, de relatoria da Min. Ana Arraes.

6.8. No presente caso, os elementos comprobatórios ora apresentados nos autos compõem-se de:

a) Nota de Empenho da Prefeitura Municipal de Magalhães de Almeida em nome da Construtora Matos Ltda., datada de 8/9/1997, no valor de R\$ 110.616,50, com referência a 1ª etapa da melhoria de casas habitacionais e referência ao Convênio 61/1997 (Siafi 320386) (peça 72, p. 28);

b) Ordem de pagamento da Prefeitura Municipal de Magalhães de Almeida para a Construtora Matos Ltda., datada de 8/9/1997, no valor de R\$ 99.999,00, com referência a 1ª etapa da melhoria de casas habitacionais e NF anexa (peça 72, p. 30);

c) Ordem de pagamento da Prefeitura Municipal de Magalhães de Almeida para a Construtora Matos Ltda., datada de 10/9/1997, no valor de R\$ 10.617,50, com referência a 2ª parcela da melhoria de casas habitacionais e referência ao Convênio 061/1997 (Siafi 320386) (peça 72, p. 33);

d) recibo da Construtora Matos Ltda., datado de 8/9/1997, no valor de R\$ 99.999,00, com referência a NF 272 e ao Convênio 61/1997 (Siafi 320386) (peça 72, p. 32);

e) recibo da Construtora Matos Ltda., datado de 10/9/1997, no valor de R\$ 10.617,50, com referência a NF 272 e ao Convênio 61/1997 (Siafi 320386) (peça 72, p. 34);

f) Nota fiscal de nº 272, datada de 08/9/1997, no valor de R\$ 110.616,50. Cabe registrar que a data de emissão desta NF apresenta rasura (peça 72, p. 31);

g) Nota de Empenho da Prefeitura Municipal de Magalhães de Almeida em nome da Construtora Matos Ltda., datada de 21/10/1997, no valor de R\$ 110.618,50, com referência aos serviços prestados na 2ª etapa da melhoria de 150 casas habitacionais e referência ao Convênio 061/1997 (Siafi 320386) (peça 72, p. 36);

h) Ordem de pagamento da Prefeitura Municipal de Magalhães de Almeida para a Construtora Matos Ltda., datada de 21/10/1997, no valor de R\$ 110.618,50, com referência a 2ª etapa da melhoria de 150 casas habitacionais e referência ao Convênio 61/1997 (Siafi 320386) (peça 72, p. 37);

i) recibo da Construtora Matos Ltda., datado de 21/10/1997, no valor R\$ 110.618,50, com referência a NF 278 e a 2ª etapa do Convênio 61/1997 (Siafi 320386) (peça 72, p. 38);

j) Nota fiscal de nº 278, datada de 21/10/1997, no valor de R\$ 110.618,50 (peça 72, p. 39);

k) Documento emitido pela Câmara Municipal de Magalhães de Almeida certificando que os documentos relativos aos dois pagamentos realizados nos meses de setembro e outubro pelos serviços prestados pela Construtora Matos Ltda. ao município são relativos às melhorias habitacionais por meio do convênio 61/1997 (peça 72, p. 26 e 27).

6.9. Registre-se que os dois extratos bancários da conta específica do convênio 61/1997 (Siafi 320386) recebidos na presente fase recursal já constavam dos autos à peça 1, p. 71, 89 e 91 (peça 72, p. 29 e 35). Um deles, referente ao mês de agosto/1997 evidencia saldo anterior em 31/7/1997 de R\$ 0,00 e a seguinte movimentação:

Data	Histórico	Saldo (R\$)	Débito/Crédito
15/8	Em. Extrato	1,00	D
18/8	Av. Débito	70.000,00	D
18/8	Recibo	20.243,93	D
18/8	Recibo	9.750,07	D
18/8	Ordem Bancária (556529)	100.000,00	C

6.10. O outro, relativo ao mês de outubro/1997, evidencia saldo anterior em 30/9/1997 de R\$ 0,00 e a seguinte movimentação:

Data	Histórico	Saldo (R\$)	Débito/Crédito
21/10	Saque	100.000,00	D
21/10	Ordem Bancária (424655)	100.000,00	C

6.11. Confrontando-se os dados dos extratos bancários com os dados dos documentos ora trazidos aos autos, verifica-se, em relação à 1ª parcela, débitos de R\$ 70.000,00, R\$ 20.243,93 e R\$ 9.750,07 (peça 72, p. 29) que não correspondem, nem à data, nem ao pagamento efetuado à Construtora Matos Ltda., o que evidencia a falta de nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas relativas à execução do objeto do Convênio 61/1997:

1ª parcela

DATA	CREDITO		DESPESAS	
	Histórico	Valor	Histórico	Valor
15/8			Em. Extrato	1,00
18/8			Av. Débito	70.000,00
18/8			Recibo	20.243,93
18/8			Recibo	9.750,07
18/8	Ordem Bancária (peça 1, p. 63)	100.000,00		
8/9	OP prefeitura (peça 72, p. 30)	99.999,00		
8/9			NF 272 (peça 72, p. 31)	110.616,50
10/9	OP prefeitura (peça 72, p.33)	10.617,50		

6.12. Em relação à 2ª parcela, embora o confronto entre a ordem de pagamento da prefeitura (peça 72, p. 37), a nota de empenho emitida pelo município (peça 72, p. 36), a nota fiscal 278 (peça 72, p. 39) e o recibo da Construtora Matos Ltda. (peça 72, p. 38) demonstrem consonância entre as informações neles contidas, relativas à data, valores, credor e indicação do convênio, não há como caracterizar o nexo de causalidade frente ao extrato bancário da conta específica do convênio em que houve saque em espécie na mesma data do crédito. Dessa forma, considerando ainda a falta de nexo de causalidade entre os recursos repassados na 1ª parcela e as despesas efetuadas, aqui também, não resta demonstrada a regularidade da despesa:

2ª parcela

DATA	CREDITO		DESPESAS	
	Histórico	Valor	Histórico	Valor



21/10			Saque (peça 72, p. 35)	100.000,00
21/10	Ordem Bancária (peça 1, p. 75)	100.000,00		
21/10	OP prefeitura (peça 72, p. 37)	110.618,50		
21/10			NF 278 (peça 1, p. 39)	110.618,50

6.13. Em relação à alegação da jurisprudência desta Corte de Contas que admitiria a caracterização do nexo de causalidade, mesmo tendo havido saque em espécie, também não assiste razão ao recorrente. Isso somente seria possível em circunstâncias excepcionais, quando o conjunto dos elementos probatórios nos autos permite a correlação entre as informações constantes na relação de pagamentos, nos documentos fiscais e nos extratos bancários e, assim, evidencie a regularidade da despesa realizada, o que não ocorreu no presente recurso.

6.14. É o caso, por exemplo, de pagamentos a pessoas físicas, de pequenos valores, ou feitos em lugares sem agência bancária. Eis alguns precedentes da jurisprudência que se enquadram nesses casos: Acórdãos 1.607/2017-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Min. Vital do Rêgo, 3.917/2016-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Min. Bruno Dantas, 6.309/2009-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Min. Walton Alencar e Acórdão 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Min. Aroldo Cedraz.

6.15. Por outro lado, não se pode olvidar que o caso concreto presente envolve o pagamento de vultosa quantia à pessoa jurídica contratada, não havendo razão para não ser realizado por meio de cheque ou ordem bancária.

6.16. Assim, do ponto de vista da gestão financeira, em que pese a existência desses precedentes, não se coadunam com o presente caso, uma vez que o conjunto dos elementos probatórios nos autos nada tem em comum com os referidos precedentes, nem permitiu a correlação entre as informações constantes na relação de despesas, nos documentos fiscais e nos extratos bancários, de forma a evidenciar a regularidade da despesa realizada.

## CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que os elementos acostados à peça recursal não têm força probatória para alterar as irregularidades apontadas no relatório de avaliação física da CEF e nas conclusões do Ministério da Integração Nacional, permanecendo as inexecuções físicas dos serviços previstos no projeto original.

7.1. Além disso, não foi apresentada documentação probatória que altere a irregularidade apontada com relação à execução financeira, considerando que não houve a comprovação do nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas realizadas na execução do Convênio 61/1997.

7.2. Desta forma, os elementos juntados aos autos e os argumentos expendidos pela parte não têm o condão de modificar a deliberação recorrida.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso III; e 35, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão



e demais interessados.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 8 de novembro de 2017.

*[assinado eletronicamente]*  
Mônica Maria Torquato Villar  
AUFC – mat. 6468-8