

GRUPO I – CLASSE I – Plenário  
TC 009.459/2013-8

**Natureza:** Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial).

**Órgãos/Entidades:** Município de Penalva/MA.

**Recorrente:** Ministério Público junto ao TCU.

**Advogados constituídos nos autos:** não há.

**SUMÁRIO:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA CORRETA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS REPASSADOS A MUNICÍPIO MEDIANTE TERMO DE PARCERIA. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA. RECURSO DE REVISÃO DO MPTCU. CONHECIMENTO. FALHA DE COMUNICAÇÃO. APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO ÓRGÃO CONCEDENTE. COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO OBJETO. PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO CONDENATÓRIO. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Início este Relatório transcrevendo, com alguns ajustes de forma e fundamentado no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei 8.443, de 16/7/1992, a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur) deste Tribunal de Contas e autuada como peça 37:

### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (peça 31), na pessoa do Subprocurador-Geral, Lucas Rocha Furtado, contra o Acórdão 1142/2014-2ª Câmara (peça 18), da relatoria da ministra Ana Arraes.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária da 2ª Câmara, diante das razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea ‘a’; 19, **caput**; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; e 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’; e 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Nauro Sérgio Muniz Mendes;

9.2. condená-lo ao recolhimento ao Tesouro Nacional das quantias abaixo especificadas, acrescidas de encargos legais das datas mencionadas até a data do pagamento:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
71.256,58	26/12/2006
29.250,00	28/12/2006
45.630,00	2/1/2007

- 9.3. aplicar ao responsável multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser recolhida ao Tesouro Nacional, com incidência de encargos legais, calculados da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;
- 9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;
- 9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;
- 9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial;
- 9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência de encargos legais sobre o valor de cada parcela;
- 9.8. alertar ao responsável que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor.

### **FUNDAMENTOS DA CONDENAÇÃO**

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor de Nauro Sérgio Muniz Mendes em virtude da não comprovação da correta aplicação dos recursos do Termo de Parceria 017880247/2005, por intermédio do qual foram transferidos ao município de Penalba/MA R\$ 146.136,58 para execução de pavimentação em ruas daquela municipalidade.

2.1. Muito embora o relatório de acompanhamento do empreendimento (peça 1, p. 70-76) tenha evidenciado a execução física da obra, o responsável não apresentou a correspondente prestação de contas.

2.2. Instado a apresentar alegações de defesa, o responsável ficou-se inerte, o que caracterizou sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

2.3. Nesse contexto, a relatora **a qua** entendeu que, conforme pacífica jurisprudência deste Tribunal, a execução física da obra, por si só, não constitui elemento apto a comprovar a adequada aplicação de recursos de convênio ou congêneres.

2.4. Desse modo, ante a ausência de demonstração do correto uso dos valores transferidos, prolatou-se o acórdão condenatório nos termos acima descritos.

### **ADMISSIBILIDADE**

3. O exame preliminar de admissibilidade à peça 33 – acolhido pelo Relator **ad quem** em despacho à peça 36 – concluiu por conhecer do recurso, sem atribuição de efeitos suspensivos, por falta de amparo legal.

### **MÉRITO**

#### **4. Comprovação da execução financeira do convênio**

4.1. O MPTCU aduz que a unidade técnica constatou que em 16/12/2013 (peça 16) – portanto antes da prolação do Acórdão 1142/2014-2ª Câmara – a CEF prestou informação sobre a aprovação das prestações de contas finais de vários contratos de repasse administrados pela CEF, entre os quais o tratado neste processo, solicitando por isso o cancelamento e o arquivamento das tomadas de contas especiais instauradas para apurar danos na execução de tais contratos.

4.2. Na ocasião, a Relatora entendeu que a solicitação da CEF carecia de informações complementares que possibilitassem verificar a regular execução do Contrato de Repasse 178.802-47/2005, determinando diligência para obtenção junto à CEF dos documentos que embasaram a aprovação das contas e que, após análise, os autos fossem encaminhados ao MPTCU, para exame de conveniência e oportunidade de interposição de recurso de revisão.

4.3. Após obter as informações, a unidade técnica concluiu que houve ‘a plena execução do objeto pactuado, nada havendo que comprometa o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados com as despesas efetuadas’ (peça 28, p. 5).

### **Análise**

4.4. Ante o consignado pelo MPTCU e sobretudo em vista na análise empreendida pela unidade técnica à peça 28, deve-se dar provimento ao recurso, tendo em vista que restou demonstrada – além da execução física, já anteriormente demonstrada – também a execução financeira do objeto do convênio, com a comprovação da devida aplicação dos recursos, bem como do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos recebidos.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

5. Ante o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso, reabrindo-se as contas;
- b) no mérito, dar provimento ao recurso, tornando insubsistente o Acórdão 1142/2014-2ª Câmara e, com fundamento no artigo 212 do Regimento Interno do TCU, arquivando o TC 009.459/2013-8, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento da tomada de contas especial;
- c) dar ciência da decisão ao MPTCU e demais interessados.”

2. Essa proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo dirigente da Serur (peças 38 e 39) e com a concordância do Ministério Público/TCU, representado nesses autos pelo Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé (peça 40).

3. Por oportuno, segue colacionada abaixo, com os usuais ajustes de forma, parte da instrução mencionada pela Serur e autuada como peça 28, na qual a Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado do Maranhão (Secex/MA), após analisar a documentação que levou a Caixa Econômica Federal a aprovar as contas do Termo de Parceria 017880247/2005 (peça 25), concluiu, em pareceres uniformes (peças 29 e 30), pela “plena execução do objeto pactuado, nada havendo que comprometa o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados com as despesas efetuadas” (peça 28, p. 5), conclusão esta que ensejou a interposição, pelo Ministério Público de Contas, do Recurso de Revisão ora em exame:

#### “EXAME TÉCNICO

10. Como visto, a Caixa instaurou a presente TCE em razão da não comprovação da correta aplicação dos recursos do Contrato de Repasse 017880247/2005 (Siafi 536326), por intermédio do qual foram transferidos ao Município de Penalva/MA R\$ 146.136,58 para execução de pavimentação em ruas daquela municipalidade.

11. Os recursos federais previstos no contrato de repasse, no total de R\$ 146.250,00, foram transferidos à conta vinculada ao ajuste, sob bloqueio, na forma abaixo (peça 1, p. 112-116):

Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)
2006OB905611	21/12/2006	71.370,00
2006OB907256	26/12/2006	29.250,00
2006OB908220	27/12/2006	45.630,00
<b>Total</b>		<b>146.250,00</b>

12. A contrapartida municipal foi depositada pelo conveniente nas seguintes datas:

Data	Valor (R\$)	Comprovante
11/1/2007	5.751,00	peça 1, p. 86

2/5/2008	5.218,53	peça 1, p. 88
<b>Total</b>	<b>10.969,53</b>	

13. Os valores desbloqueados, isto é, efetivamente liberados da conta corrente vinculada ao contrato para crédito à empresa contratada, conforme rotina adotada pela Caixa (v. cláusula sexta do contrato de repasse, peça 1, p. 54), foram:

<b>Data</b>	<b>Recursos federais (R\$)</b>	<b>Contrapartida (R\$)</b>	<b>Total desbloqueado (R\$)</b>	<b>Comprovantes</b>
11/1/2007	70.919,43	5.750,22	76.669,65	peça 1, p. 86, 90, 170-172
21/5/2008	75.217,15	5.218,53	80.435,68	peça 1, p. 88, 90, 178-180
<b>Total</b>	<b>146.136,58</b>	<b>10.968,75</b>	<b>157.105,33</b>	

14. Em vistoria realizada em 20/3/2008, conforme registrado no RAE juntado à peça 1, p. 78-82, a Caixa constatou a plena execução física da obra, com observância do cronograma físico-financeiro contratado e qualidade satisfatória, permitindo o benefício imediato à população alvo. O saldo do repasse, acrescido de rendimentos de aplicação financeira, no montante de R\$ 7.190,68, foi restituído à concedente em 9/6/2008 (peça 1, p. 94-96).

15. Nada obstante, tendo em vista que o responsável, apesar de regularmente notificado (peça 1, p. 14-16), não apresentou a prestação de contas final do ajuste, a Caixa instaurou a presente TCE (peça 1, p. 118-122). Em face da jurisprudência do Tribunal, no sentido de que a execução física da obra, por si só, não constitui elemento apto a comprovar a adequada aplicação de recursos de convênio ou congênere, esta Corte de Contas considerou que não ficou demonstrado o correto uso dos valores transferidos e proferiu o acórdão condenatório 1.142/2014-TCU-2ª Câmara (v. peças 18 e 19).

16. De outro lado, em ofício protocolado no Tribunal em 18/12/2013 (peça 16), a Caixa informou ter aprovado a prestação de contas final do contrato de repasse em foco, solicitando o cancelamento e arquivamento da presente TCE.

17. Em resposta à diligência promovida por esta unidade técnica (peças 24 e 26), a Caixa remeteu a documentação em que se baseou para a aprovação, com ressalvas, das referidas contas (peça 25). Entre os documentos encaminhados, parte deles já presentes em outras peças dos autos, destaca-se o memorando interno PA GIDUR/SL 0270/2013 #10, datado de 30/10/2013 (peça 25, p. 2-4), com arrazoado que justificava a aprovação da prestação de contas em questão nos seguintes termos:

a) o contrato de repasse se encontrava pendente de apresentação da prestação de contas final pelo gestor municipal, mas, uma vez que havia sido atestada a execução do objeto contratual, bem como apresentada a documentação fiscal (notas fiscais) e outros documentos previstos em norma, além de prestações de contas parciais, o ajuste reunia condições de ter suas contas aprovadas (item 3, à peça 24, p. 2);

b) haviam sido infrutíferas as tentativas do contratado de ajustar a prestação de contas final, o que levou à expedição de notificações para inclusão de seu nome no CADIN, ante a impossibilidade de instauração de TCE, visto que não houve prejuízo ao erário (item 8, peça 25, p. 3);

c) no momento de mudança de gestores municipais, normalmente a Caixa depara-se com uma maior dificuldade para obter a apresentação dos dossiês de prestação de contas finais pelas prefeituras (item 9, peça 25, p. 3);

d) no que pertine à formação dos dossiês/informações necessárias ao processo específico de prestação de contas, os documentos existentes na Caixa relativos ao contrato eram suficientes para esse fim (item 9, peça 25, p. 3);

e) não ficou caracterizado nenhum dano ao erário, uma vez que os recursos repassados pela União haviam sido aplicados na execução do objeto, e que por isso era coerente o entendimento no

sentido de ser possível a aprovação, com ressalvas, das contas dos contratos que se encontravam nessa situação (item 9, peça 25, p. 3-4).

18. Quanto ao nexo de causalidade entre os recursos em questão e a execução da obra, importa notar que a rotina de liberação dos recursos pela Caixa assegura o crédito dos valores correspondente a cada etapa da obra diretamente à empresa executora, após confirmação da execução física mediante vistoria realizada por fiscais credenciados pela Caixa e autorização formal da conveniente (v. documentos à peça 1, p. 70-82, 86-90, 170-172 e 178-180).

19. Ainda sobre esse aspecto, visando confirmar a existência e o efetivo funcionamento da empresa contratada (Construtora Brava Ltda., CNPJ 07.434.629/0001-99), realizou-se consulta ao sistema Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que atesta o desenvolvimento regular de atividades pela sociedade empresária e o registro de vínculos empregatícios em seu nome nos anos de 2006 a 2008, período de execução do objeto do repasse (peça 27).

20. Diante disso, verifica-se que a prestação de contas final do ajuste não foi de fato apresentada pelo gestor responsável. Mesmo assim, por considerar que os comprovantes de despesas e demais documentos apresentados pela conveniente em etapas anteriores da execução, aliados à verificação **in loco** de que a obra pactuada foi plenamente realizada, suprem a formalização da prestação de contas final, a entidade concedente decidiu por aprovar as contas do ajuste.

21. Cabe assinalar, no que diz respeito a esse procedimento da Caixa de aprovar contas referentes a contratos de repasse em relação aos quais, a despeito de ter sido constatada a execução dos objetos pactuados, os respectivos gestores haviam deixado de apresentar as prestações de contas finais, que há no TCU precedentes versando sobre casos similares ao abordado nestes autos.

22. O primeiro se refere ao processo de TCE TC 007.356/2012-9, instaurada pela Caixa em desfavor de ex-prefeito do município de Bom Lugar (MA), em razão do não cumprimento do objeto de contrato de repasse que visava à implantação de infraestrutura esportiva/construção e equipamentos de quadra de esporte coberta.

23. O Tribunal apreciou o mérito do aludido feito em 30/4/2013, quando prolatou o Acórdão 2.583/2013-1ª Câmara, mediante o qual julgou irregulares as contas do responsável, condenando-o em débito e aplicando-lhe a multa prevista no 57 da Lei 8.443/1992. Inconformado, o responsável interpôs recurso de reconsideração.

24. Após esclarecimentos prestados pela Caixa, verificou-se que as obras haviam sido retomadas pela gestão municipal e, em agosto de 2012, havia sido atestada a sua conclusão, gerando o benefício proposto. Além disso, a Caixa havia registrado que o contrato de repasse se encontrava pendente de apresentação da prestação de contas final, mas, uma vez que havia sido atestada a execução do objeto contratual, bem como apresentada a documentação fiscal e outros documentos previstos em norma, além de prestações de contas parciais, o ajuste tinha condições de ter suas contas aprovadas.

25. Diante disso, o Tribunal proferiu o Acórdão 2.468/2015-TCU-1ª Câmara, mediante o qual conheceu e deu provimento ao recurso, tornando insubsistente o acórdão condenatório, julgando regulares com ressalva as contas do recorrente e dando-lhe quitação.

26. O segundo precedente se refere ao TC 027.154/2013-0 (representação), que tratou da comunicação pela Caixa de diversos casos em que havia decidido aprovar com ressalvas as contas relativas a contratos de repasse em situação similar à descrita acima.

27. Em inspeção realizada com o objetivo de avaliar a regularidade desse procedimento, concluiu-se, com base nos processos examinados, que, do ponto de vista documental, as contas dos contratos de repasse em questão haviam sido aprovadas pela Caixa à vista dos elementos essenciais exigidos na prestação de contas pela legislação sobre a matéria, especialmente os que se referem à execução física do objeto e ao nexo de causalidade entre as despesas realizadas pelos convenientes e os recursos repassados.

28. Ao apreciar o feito, o Tribunal prolatou o Acórdão 6.765/2016-TCU-1ª Câmara, por meio do qual decidiu conhecer da representação, para no mérito considerá-la parcialmente procedente, dirigindo à Caixa recomendação de medidas corretivas e ciência sobre impropriedades detectadas, nos termos dos pareceres convergentes emitidos na unidade técnica, e autorizando o arquivamento

do processo.

29. Vê-se, portanto, que a matéria não é nova para o TCU, que, nos casos acima narrados, acolheu o procedimento adotado pela Caixa no que diz respeito à aprovação com ressalvas das contas de contratos de repasse, apesar da omissão dos convenientes em apresentarem as prestações de contas finais.

30. Diante disso, opina-se pela regularidade da aplicação das verbas transferidas ao Município de Penalva/MA por força do Contrato de Repasse 178.802-47/2005 (Siafi 536326), devendo-se encaminhar os autos ao MPTCU para que o **parquet** possa se manifestar acerca de eventual interesse na interposição de recurso em face do Acórdão 1.142/2014-TCU-2ª Câmara, uma vez que não subsiste o débito que fundamentou o julgamento proferido na referida deliberação.”

É o Relatório.