

VOTO

Em exame, recurso de reconsideração interposto por Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio (peças 58-88), ex-prefeito de Autazes/AM (gestão: 1º/1/2013 a 10/11/2014), contra o Acórdão 4.512/2020-TCU-1ª Câmara (peça 39), *verbis*:

(...)

9.1. considerar revéis, para todos os efeitos, o Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio (...), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, com fundamento no art. 16, III, “c”, da Lei 8.443/1992, condenando-o, solidariamente com a empresa F. F. Empreendimentos e Construções Ltda., ao pagamento das quantias abaixo especificadas, (...):

Valor (R\$)	Data
366.960,11	10/10/2014
299.684,00	6/11/2014
61.936,00	7/11/2014

9.3. aplicar ao Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio e à empresa F. F. Empreendimentos e Construções Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 195.000,00 (cento e noventa e cinco mil reais), (...);

2. Originalmente, a tomada de contas especial (TCE) foi instaurada pelo Ministério da Defesa (MD) em desfavor do Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, ex-prefeito de Autazes/AM, em razão da não aprovação da prestação de contas, por impugnação parcial das despesas do Convênio 416/DEPCN/2013, Siconv 785503/2013 (peça 1, p. 24-36), celebrado no âmbito do Programa Calha Norte, que teve por objeto a construção de calçadas, meios-fios e sarjetas no referido município.

3. Os recursos financeiros para a execução do convênio foram fixados em R\$ 2.041.000,00, sendo R\$ 2.000.000,00 aportados pela União e R\$ 41.000,00 relativos à contrapartida do município conveniente (peça 1, p. 28). Apenas a primeira parcela do ajuste foi liberada, no valor de R\$ 1.000.000,00, creditada na conta específica em 4/7/2014 (peça 3, p. 16). O ajuste teve vigência entre 28/9/2013 a 1º/8/2015 (peça 1, p. 33), e o prazo final para prestação encerrou-se em 30/9/2015.

4. A municipalidade celebrou o contrato com a empresa Pimenta e Nery, identificada no cadastro da Receita Federal como F. F. Empreendimentos e Construções Ltda., no valor de R\$ 2.030.078,88 (peça 2, p. 4-14), para realização da obra. O montante pago no âmbito do referido contrato totalizou R\$ 999.572,74 (peça 3, p. 2-5). Na vistoria *in loco* realizada em 3/10/2015 e nas análises realizadas pelo concedente na documentação da prestação de contas, constatou-se a execução física de 11,47% e que a referida parcela “possuía serventia” (peça 3, p. 39).

5. O Ministério da Defesa aprovou parcialmente a prestação de contas efetuada pelo prefeito sucessor no Siconv, nos termos do Parecer 413/SG/DPCN/Diaf/Coaf/MD (peça 3, p. 39).

6. O relator da proposta de deliberação do Acórdão 4.512/2020-TCU-1ª Câmara assim se pronunciou (peça 40):

16. De acordo com a unidade instrutiva, o laudo produzido pela empresa contratada pela prefeitura foi elaborado após vistoria realizada em 28/2/2015, cerca de oito meses antes da visita *in loco* do MD e três meses após o último pagamento efetuado à contratada [peça 2, p. 26]. Observa-se, portanto, que se tratou de fiscalização contemporânea à execução da obra.

17. Diferentemente do laudo produzido pelo MD, o laudo da prefeitura indicou as vias contempladas com as obras, que foram as mesmas elencadas no projeto básico [peça 1, p. 44], detalhando, em relação a cada uma delas, as medidas previstas e as reais verificadas na vistoria [peça 2, p. 56-69].

18. Acrescentou que, na vistoria, constatou-se que as medidas da obra haviam sido superdimensionadas no projeto básico¹ em relação às áreas efetivas das vias que receberiam as obras², apresentando diferença de 23.826,00 m²³, o que, inclusive, tornaria impossível a execução da totalidade das medidas projetadas.

19. O laudo em questão apontou que houve a execução de obras em 3.779,00 m² de vias.

20. A unidade instrutiva, aplicando à área efetivamente contemplada com as obras o custo do m² da obra contratada, no valor de R\$ 66,42⁴, concluiu que a contratada deveria ter recebido, apenas, R\$ 251.001,18, de modo que a quantia de R\$ 728.580,11 representava o valor do dano ao erário ocorrido na execução do convênio [peças 11-13].

21. Verifico, no entanto, que, no cálculo realizado pela unidade instrutiva, não houve a aplicação, ao valor de R\$ 251.001,18, do percentual de 98%, correspondente à parcela de recursos federais aplicados, conforme proporcionalidade pactuada no termo do convênio. Nesse caso, a parcela de recursos federais cuja aplicação restou comprovada corresponde a R\$ 245.981,16. Assim, o valor do dano ao erário representou R\$ 733.600,12.

22. Entretanto, devido ao avançado estágio do presente processo, não se mostra razoável a realização de novas citações. A abertura de nova fase processual, versando sobre diferença de baixa materialidade, como é o caso da verificada, poderia embaraçar o deslinde do presente processo, em que se busca o ressarcimento ao erário de quantias repassadas em 2014.

23. Assim, devem ser mantidos os valores apontados pela unidade instrutiva, o que se mostra mais benéfico aos responsáveis.

7. Nesta fase recursal, o recorrente apresenta alegações (peça 58, p. 1-6), acompanhada da documentação de peças 59 a 88, no sentido de que, em resumo:

- i) o Acórdão 4.512/2020-TCU-1ª Câmara é inválido por não restar suficientemente motivado, com base no disposto no art. 489 do CPC [Código de Processo Civil] (peça 58, p. 2-5); e
- ii) as ocorrências constatadas foram meras falhas formais, inaptas a ensejar a rejeição das contas (peça 58, p. 5).

8. Por fim, requer (peça 58, p. 5-6): (i) a apreciação dos novos documentos juntados às peças 59 a 88, com base no princípio da verdade material; e (ii) a reforma integral do acórdão recorrido, ante a regularidade das contas do convênio 416/DEPCN/2013.

9. A Secretaria de Recursos deste Tribunal (Serur), após analisar os argumentos recursais apresentados pelo recorrente, propôs, conforme peças 107 a 109, com anuência do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União – MPTCU (peça 110), conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento.

10. Feito este breve relato, passo a decidir.

11. O presente recurso de reconsideração deve ser conhecido, por atender aos requisitos de admissão dispostos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

12. Com relação ao mérito, manifesto minha concordância com a proposta formulada pela Serur, que contou com a anuência do MPTCU, motivo pelo qual incorporo os fundamentos dispostos nos pareceres prévios em minhas razões de decidir.

13. De fato, não merecem acolhimento as arguições do recorrente.

¹ Que previu obras em 30.560 m² de vias, conforme memorial descritivo do projeto (peça 1, p. 44).

² Que mediam 6.734,00 m², conforme quadro à peça 2, p. 58.

³ Correspondente à diferença entre a medida informada no projeto básico (30.560 m²) e as medidas reais das vias contempladas no convênio (6.734,00 m²).

⁴ Resultado da divisão do valor contratado (R\$ 2.030.078,88) pela medida constante do projeto básico (30.560 m²).

14. Os pressupostos processuais de validade e de constituição da presente TCE foram atendidos, conforme prescreve o art. 5º, incisos I, II, III e IV, da IN/TCU 71/2012, com a redação dada pela IN/TCU 76/2016), *verbis*:

Art. 5º É pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou dano ou indício de dano ao erário.

Parágrafo único. O ato que determinar a instauração da tomada de contas especial, deverá indicar, entre outros:

I - os agentes públicos omissos e/ou os supostos responsáveis (pessoas físicas e jurídicas) pelos atos que teriam dado causa ao dano ou indício de dano identificado;

II – a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à sua ocorrência;

III - exame da adequação das informações contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano ou indício de dano;

IV - evidenciação da relação entre a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado e a conduta da pessoa física ou jurídica supostamente responsável pelo dever de ressarcir os cofres públicos.

15. O recorrente foi o gestor dos recursos federais transferidos por meio do Convênio 416-PCN/2013 e pelo pagamento no total de R\$ 999.572,74 à empresa F. F. Empreendimentos e Construções Ltda., sendo R\$ 979.581,29 com recursos federais e R\$ 19.991,45 com recursos municipais (peça 3, p. 2-5). Ainda, foi restituído ao Tesouro Nacional o valor de R\$ 48.644,63, do qual R\$ 20.418,71 são relativos ao saldo remanescente da parcela transferida ($979.581,29 + 20.418,71 = 1.000.000,00$) e R\$ 28.225,92 são referentes a rendimento de aplicação financeira (peça 3, p. 2).

16. A prestação de contas apresentada pelo prefeito sucessor foi parcialmente aprovada pelo Ministério da Defesa, nos termos do Parecer 413/SG/DPCN/Diaf/Coaf/MD (peça 3, p. 39). Fato que motivou o órgão concedente a instaurar a presente TCE pela inexecução parcial do objeto pactuado.

17. No âmbito do TCU, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE) atestou, com bases nos documentos referenciados nos autos (peças 11 a 13), que a parcela do convênio que foi executada totalizou o valor de R\$ 251.001,18, correspondendo à execução física de 11,47%, fato que caracterizou o dano ao erário no montante de R\$ 728.580,11 ($979.581,29 - 251.001,18$), conforme destacado na proposta de deliberação do acórdão recorrido e reproduzida no item 6 deste voto. Em virtude disso, a SecexTCE promoveu a citação do Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, em virtude de (peça 11, p. 6-9):

I - Irregularidade: pagamento indevido da quantia de R\$ 728.580,11 à sociedade empresária Pimenta e Nery Comércio Atacadista de Embalagens Ltda./F.F. Empreendimentos e Construções Ltda. (CNPJ 16.707.684/0001-04) por serviços não realizados, considerando que:

(...)

II - Condutas:

II.a - conduta do Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio (...).

a) autorizar indevidamente o pagamento da quantia de R\$ 728.580,11 à sociedade empresária Pimenta e Nery Comércio Atacadista de Embalagens Ltda./F.F. Empreendimentos e Construções Ltda. (CNPJ 16.707.684/0001-04) por serviços não realizados, (...).

b) Dispositivos violados: art. 37, *caput* c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 63 da Lei 4.320/1964, art. 145 do Decreto 93.872/1986, art. 22 da Instrução Normativa 1/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional, art. 52 da Portaria Interministerial 507/2011 e cláusulas primeira, quinta, item II.1, do Convênio 416/PCN/2013.

18. Assim, quantificado o débito de R\$ 728.580,11, com as circunstâncias de fato explicitadas na matriz de responsabilização, quanto à imputação dos atos irregulares ao ora recorrente, à

individualização de sua conduta e à indicação do nexo de causalidade e culpabilidade (peça 11, p. 8-9), procedeu-se à citação do Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, que permaneceu silente, tendo sido considerada a citação válida pelo relator *a quo*.

19. Por fim, o TCU considerou revel o Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e julgou irregulares as suas contas, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “c” [dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico], da Lei 8.443/1992, estando caracterizada a existência de todos os elementos constitutivos que atestam a validade dos pressupostos desta TCE e a motivação do Acórdão 4.512/2020-TCU-1ª Câmara.

20. Também não merece acolhimento a afirmação do recorrente de que as ocorrências constatadas foram meras falhas formais, inaptas a ensejar a rejeição das contas. Os fatos apurados no curso desta TCE deram causa a dano ao erário no montante de R\$ 728.580,11, decorrente de **pagamento com recursos federais por serviços não realizados** no âmbito do Convênio 416/DEPCN/2013, ocorrência tipificada, nos termos do art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, para fundamentar o julgamento pela irregularidade de contas do Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio. Portanto, não se trata de falhas meramente formais como quer fazer crer o ora recorrente.

21. Quanto à documentação acostada pelo recorrente (peças 59 a 88), reproduzo a tabela elaborada pela Serur:

Item	Descrição resumida	Referência nos autos
1	Cópias de orçamentos e medições da empresa Pimenta e Nery Comércio Atacadista de Embalagens Ltda. (Concorrência 2/2014, Contrato 9/2014), datadas de 9/10/2014 e 6/11/2014	peças 59 (replicada às peças 60 e 72) e 83 (replicada à peça 87)
2	Cópias das Notas Fiscais 039235 e 039373 emitidas pela Empresa Pimenta e Nery Comércio Atacadista de Embalagens Ltda. (Concorrência 2/2014, Convênio 416/DEPCN/2013), respectivamente, nos valores de R\$ 630.572,74 (emitida em 9/10/2014) e R\$ 63.200,00 (emitida em 6/11/2014)	peças 61 e 62 (replicada à peça 73)
3	Cópias dos autos do Processo Judicial 0630697-42.2015.8.04.0001	peças 63 e 74
4	Cópias dos boletos referentes aos recolhimentos do ISS sobre as NF's 039373 (no valor de R\$ 1.264,00) e 039235 (no valor de R\$ 12.611,45)	peças 64 (replicada às peças 66, 68 e 86) e 65
5	Diversos comprovantes de pagamentos (PIS, CSLL, Cofins e IRPJ) de Documentação de Arrecadação de Tributos Federais, códigos de receita 8.109 (no valor de R\$ 4.287,16), 2.372 (no valor de R\$ 18.995,41), 2.172 (no valor de R\$ 19.786,88) e 2.089 (no valor de R\$ 7.914,75)	peça 67 (replicada à peça 84)
6	Cronograma de execução das obras apresentadas pela Empresa Pimenta e Nery Comércio Atacadista de Embalagens Ltda.	peça 69
7	Planilha de especificação de valores contratados e efetivamente pagos à Empresa Pimenta e Nery Comércio Atacadista de Embalagens Ltda.	peça 70
8	Cópia do Parecer Técnico de Fiscalização 13/2015, de 14/5/2015, efetuado pela Empresa Newton Oliveira, Engenharia de Avaliações, Perícias e Vistorias	peça 71
9	Laudo de vistoria do Convênio 416/2013 – 1º Laudo	peça 75 (replicada à peça 76)
10	Cópia da memória de cálculo efetuado pela Engenharia de Avaliações e Perícias	peça 78
11	Registros fotográficos das obras (calçada, meio-fio e sarjeta) realizados pela Prefeitura de Audazes, datados de 5/5/2015	peça 80 (replicada à peça 88)
12	Outros comprovantes de pagamentos (PIS, CSLL, Cofins e IRPJ) de Documentação de Arrecadação de Tributos Federais, códigos de receita 8.109 (no valor de R\$ 4.680,28), 2.372 (no valor de R\$ 20.400,64), 2.172 (no valor de R\$ 21.501,77) e 2.089 (no valor de R\$ 8.500,26)	peça 81 (replicada às peças 82 e 85)

22. O orçamento referente à primeira medição, apresentados no item 1 da tabela, não inova o conjunto de provas acostados aos autos, pois já constava à peça 2, p. 17. O segundo orçamento, datado de 6/11/2014, indica que o suposto valor registrado na 2ª medição de R\$ 369.000,00, está em

consonância com o somatório do valor bruto das Notas Fiscais 039372 (peça 2, p. 22) e 039373 (peça 2, p. 20). E, as cópias das notas fiscais juntadas pelo recorrente também já constavam dos autos.

23. A cópia dos autos do Processo Judicial 0630697-42.2015.8.04.0001, item 3 da tabela, não tem correlação com os fatos constatados nesta TCE.

24. As cópias dos comprovantes de boletos de recolhimento de tributos, itens 4, 5 e 12 da Tabela, não comprovam a execução física do objeto pactuado correspondente ao valor do débito de R\$ 728.580,11 (979.581,29 - 251.001,18). Tampouco têm força para alterar o débito, haja vista que a SecexTCE considerou o valor líquido dos pagamentos efetuados à empresa Pimenta Embalagens de R\$ 979.581,29 (item 22 da instrução à peça 11, p. 4).

25. Os itens 6 e 7 da tabela se limitam a informar suposto cronograma físico-financeiro da obra (datado de 9/11/2014) e planilha das obras com valores contratados, realizados/pagos e total a executar (este último documento sem data). Esses documentos não comprovam a execução física do objeto pactuado correspondente ao valor do débito de R\$ 728.580,11.

26. As cópias do Parecer Técnico de Fiscalização 13/2015 e da memória de cálculo efetuados pela Empresa Newton Oliveira, Engenharia de Avaliações, Perícias e Vistorias, itens 8 e 10 da tabela, atestam que não houve execução física total do objeto do convênio e indicam a necessidade de aditivo ao convênio (peça 71, p. 4). E a cópia do Laudo de Vistoria do Convênio 416/2013, item 9 da tabela, já se encontrava juntado nestes autos à peça 2, p. 90-94, não havendo inovação documental.

27. Os registros fotográficos, datados de 5/5/2015, item 11 da tabela, indicam que não houve a realização completa de calçadas, meios-fios e sarjetas. Ademais, a jurisprudência deste TCU é no sentido de que a força probante desse tipo de documento se mostra frágil para atestar, por si só, a correta e boa aplicação de recursos públicos federais, a exemplo dos Acórdãos 2.986/2016-TCU-1ª Câmara (relator Ministro Bruno Dantas), 4.780/2011-TCU-2ª Câmara (relator Ministro Raimundo Carreiro), 317/2010-TCU-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler).

28. Acolho, assim, o entendimento da unidade instrutiva, que contou com a anuência do MPTCU, de que os documentos apresentados pelo recorrente se mostram ineficazes para afastar ou mitigar o débito a ele imputado, não inovam no conjunto probatório e/ou se mostram insuficientes para demonstrar a necessária correlação entre origem e efetiva aplicação dos recursos federais oriundos do Convênio 416/DEPCN/2013.

29. Afirmo, também, que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, tal como registrado na proposta de deliberação do relator *a quo* (peça 40, item 25). Ainda, aplico ao presente caso a jurisprudência dominante nesta Corte de Contas, sedimentada na Súmula TCU 282, segundo a qual é imprescritível a pretensão de ressarcimento por parte da União.

30. Tendo em vista que as alegações recursais, juntamente com a documentação, apresentadas pelo ora recorrente não têm força probatória para reformar o mérito do Acórdão 4.512/2020-TCU-1ª Câmara, cabe negar provimento ao recurso.

Feitas essas considerações, voto para que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de junho de 2021.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator