

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 012.562/2021-1

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão: Ministério do Desenvolvimento Regional (extinto)

Responsável: Rossano Dotto Goncalves (416.572.840-34).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TERMO DE COMPROMISSO. DESCARACTERIZAÇÃO DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. ARQUIVAMENTO POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Transcrevo, abaixo, a íntegra da instrução lavrada no âmbito da então SecexTCE, atual AudTCE, com a qual se manifestaram de acordo os seus dirigentes (peças 56-58):

INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, em desfavor de Rossano Dotto Goncalves (CPF: 416.572.840-34), em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos do Termo de Compromisso 64/2010 (peça 1, p. 27-28), registro Siafi 657978, firmado entre o então Ministério da Integração Nacional e o município de São Gabriel - RS, e que tinha por objeto “recuperação de ruas e estradas danificadas pelas chuvas”.*

HISTÓRICO

2. *Em 22/1/2021, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Ministério do Desenvolvimento Regional autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 44). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 3377/2020.*

3. *O Termo de compromisso de registro Siafi 657978 foi firmado no valor de R\$ 1.457.113,40, sendo R\$ 1.457.113,40 à conta do concedente e R\$ 0,00 referentes à contrapartida do convenente. Teve vigência de 11/2/2010 a 9/8/2010, com prazo para apresentação da prestação de contas em 8/10/2010. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 500.000,00 (peça 5).*

4. *A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio dos documentos constantes no processo (peças 20-25, 30 e 43).*

5. *O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação das seguintes irregularidades:*

Ausência parcial de documentação de prestação de contas dos recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de São Gabriel - RS, no âmbito do termo de compromisso descrito como "RECUPERACAO DE RUAS E ESTRADAS DANIFICADAS PELAS CHUVAS".

Realização de despesas em itens não permitidos ou incompatíveis com o objeto do termo de compromisso descrito como "RECUPERACAO DE RUAS E ESTRADAS DANIFICADAS PELAS CHUVAS". Conforme indicado pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - Sedec houve o pagamento da nota fiscal nº 301, cuja a descrição do serviço não corresponde ao objeto da etapa 2.3, uma vez que consta o termo "para cidade" na nota fiscal. Há ainda a impugnação pela utilização de 425 unidades de tubos de concreto nas estradas da região do Tiarajú, serviços este não previsto no plano de trabalho.

6. *O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir as irregularidades e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.*

7. *No relatório (peça 46), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 137.333,19, imputando-se a responsabilidade a Rossano Dotto Goncalves, Prefeito, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012 e 1/1/2017 a 31/12/2020, na condição de gestor dos recursos.*

8. *Em 29/3/2021, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 49), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 50 e 51).*

9. *Em 7/4/2021, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 52).*

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

10. *Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 8/10/2010 (data final para apresentação da prestação de contas), e o responsável foi notificado sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:*

10.1. *Rossano Dotto Goncalves, por meio do ofício acostado ao processo (peça 31), recebido em 21/8/2020, conforme AR (peça 32).*

Valor de Constituição da TCE

11. *Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 193.149,78, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.*

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

12. *Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:*

Processo
027.926/2008-0 [TCE, encerrado, "TCE NOS RECURSOS REPASSADOS À PREF.MUNIC. DE SÃO GABRIEL/RS, REF. CONVÊNIO 1143/2000, CUJO PRAZO DE APLICAÇÃO COMPREENDEU O PERÍODO DE 31/12/200 A 16/01/2003. RESULTADOS DOS EXAMES PRECEDIDOS PELA SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO, DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. "]
016.178/2015-7 [TCE, encerrado, "Tomada de Contas Especial referente Convênio FNDE/MEC 741/1994

(Siafi 100.657) firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a Prefeitura Municipal de São Gabriel/RS, tendo por objeto o atendimento do Programa de Alimentação Escolar"]
021.493/2016-2 [SOLI, encerrado, "Solicitação de informação por parte do MPF acerca do TC 027.926/2008-0, que trata de TCE envolvendo o município de São Gabriel/RS e a Funasa - (IC n. 1.29.009.000258/2016-28)"]
045.448/2021-3 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-12678-43/2019-2C, referente ao TC 016.178/2015-7"]

13. *A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.*

EXAME TÉCNICO

Fase Interna

14. *Cabe, preliminarmente, sintetizar o histórico da análise realizada na fase interna destas Contas pelo órgão repassador, relativa à execução física e financeira do ajuste em comento, indicada a seguir.*

15. *No Relatório de TCE 16/2021 (peça 46), em que os fatos estão circunstanciados e a responsabilização pelo débito apurado foi atribuída ao prefeito à época, como gestor dos recursos, a motivação consignada foi não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados, em virtude da ausência parcial de documentação de prestação de contas e da realização de despesas em itens não permitidos ou incompatíveis com o objeto do termo de compromisso. Levando-se em conta os fatos apurados no Parecer Financeiro 004/2021/DTCE/CDTCE/CGPC/DIORF/SECOG/SE-MDR e no Parecer 28/2020/RESUL (MDR)/SECEX (MDR), foi apontado o débito no valor de R\$ 138.469,50, com indicação do crédito relativo ao valor de rendimentos financeiros já recolhidos à União, no valor de R\$ 1.136,31.*

16. *A análise sob o aspecto técnico se deu a partir de três vistorias in loco realizadas pelo órgão e quatro pareceres técnicos emitidos ao longo de seu acompanhamento. Passa-se a seguir a discorrer de maneira cronológica e sucintamente sobre o conteúdo deles.*

16.1. *No Relatório de Inspeção 043/2010 – EES (peça 20), de 7/10/2010, registrou-se que foram vistoriadas as metas 2.2 e 2.3, considerando os respectivos objetos executados, ou seja, reconstrução de 10 bueiros e recuperação de 18 km de estrada vicinal.*

16.2. *Na Informação Técnica 403/2010 – MBM (peça 21), de 11/10/2010, opinou-se pelo encerramento do termo de compromisso e demanda ao conveniente para que apresentasse a prestação de contas final, considerando que não havia serviços em andamento e que as duas etapas da meta 2 se encontravam concluídas e pagas.*

16.3. *Na Informação Técnica 572/2010 – MBM (peça 22), de 26/11/2010, ratificou-se o entendimento pelo encerramento do termo de compromisso, considerando, adicionalmente, o seguinte: que não havia risco presumível de prejuízo ao erário, tampouco ao município ou a terceiros; que o lapso temporal de 113 dias existente entre o encerramento do ajuste e a solicitação de reconsideração de resolução, bem como de 370 dias da ocorrência do desastre, descaracterizando desta forma o caráter emergencial dos recursos; que as reiteradas solicitações de documentação comprobatória, deliberadamente ou por desinteresse do conveniente, não foram atendidas e por entender que foi garantido ao conveniente o direito da ampla defesa.*

16.4. *No Relatório de Inspeção 04/2011-ED /DRR (peça 23), de 24/2/2011, atestou-se que as obras estavam paralisadas, não apresentando avanço físico, e ratificou o percentual de meta física concluída apontado no Relatório de Inspeção 043/2010 – EES.*

16.5. No Parecer Técnico ED-001/2011/DRR (peça 24), de 22/3/2011, ratificou-se a conclusão da Informação Técnica 572/2010 - MBM, favorável ao encerramento do ajuste, e, conseqüentemente, desfavorável à liberação das parcelas remanescentes.

16.6. No Relatório de Inspeção 018/2012-ER/DRR (peça 25), de 4/5/2012, verificou-se que as obras relativas às metas 1.2 - reconstrução de bueiros da malha urbana, 2.2 - reconstrução de bueiros no interior do município e 2.3 - reconstrução de pavimentação primária, foram consideradas concluídas pela prefeitura, porém, apresentavam as seguintes ressalvas: 1ª meta) executados apenas os bueiros longitudinais e transversais em 3 km de estradas no limite da área urbana, fato que deveria ser justificado pela prefeitura; 2ª meta) a prefeitura deveria executar as alas dos bueiros e encaminhar a comprovação para que o órgão reprogramasse nova inspeção; 3ª meta) a prefeitura deveria executar as melhorias nos trechos danificados que apresentassem não conformidades na espessura da camada de agregado, atoleiros e drenagem deficiente. Solicitou da conveniente ainda o envio da seguinte documentação: planilha orçamentária final, projetos executivos, memoriais de cálculo de dimensionamento (hidrológico, hidráulico, estrutural, de quantitativos dos serviços etc.) e ART de projeto e de fiscalização.

16.7. No Parecer 28/2020/RESUL (MDR)/SECEX (MDR) (peça 30), de 30/3/2020, deixou assente que a análise técnica da prestação de contas final prosseguiu com base nas constatações apontadas nas visitas técnicas e na documentação disponível nos autos do processo, em atenção ao disposto nos arts. 4º e 14 da Portaria MDR 454/2019. Registrou-se, em resumo, que apenas a 1ª parcela foi liberada, no valor de R\$ 500.000,00, com a execução parcial das obras previstas no plano de trabalho aprovado. Posteriormente a realização da inspeção técnica final (Relatório de Inspeção 018/2012-ER/DRR), as pendências foram informadas ao conveniente, que não se manifestou. Discorreu acerca da fundamentação para as glosas dos valores impugnados abordadas adiante nesta instrução.

17. No Parecer Financeiro 004/2021/DTCE/CDTCE/CGPC/DIORF/SECOG/SE-MDR (peça 43), de 14/1/2021, há indicação dos valores totais das despesas custeadas com recursos federais (R\$ 500 mil) e com recursos auferidos no mercado financeiro (R\$ 6.006,00 dos R\$ 7.142,31 obtidos de receitas financeiros), restando um saldo de recursos não utilizados (R\$ 1.136,31), tendo sido integralmente recolhidos aos cofres do Tesouro Nacional. Os valores dos pagamentos constam dos extratos bancários e estão suportados por notas fiscais. Tendo em vista a glosa técnica parcial, conforme o Parecer 28/2020/RESUL (MDR)/SECEX (MDR), bem como o não atendimento das exigências contidas nas notificações, e esgotadas as providências cabíveis para regularização das contas prestadas, sugeriu-se a instauração destas contas.

Irregularidades/Débitos insubsistentes

18. Das informações prestadas pelo órgão, foram apontadas duas tipologias de irregularidade, conforme matriz de responsabilização por ele elaborada (peça 45).

18.1. “Ausência parcial de documentação de prestação de contas”: na conduta do responsável, o órgão registrou que não foram apresentados os seguintes documentos: planilha orçamentária final, projetos executivos, memoriais de cálculo de dimensionamento (hidrológico, hidráulico, estrutural, de quantitativos dos serviços etc.) e ART de projeto e de fiscalização.

18.2. “Realização de despesas em itens não permitidos ou incompatíveis com o objeto”: na descrição da ocorrência, o órgão indicou que houve o pagamento da nota fiscal 301 cuja descrição do serviço não correspondia ao objeto da etapa 2.3 (consta o termo "para cidade" no documento fiscal), e a execução de serviços não previstos no plano de trabalho, a partir da utilização de 425 unidades de tubos de concreto nas estradas da região do Tiarajú.

19. Além dessas, a partir dos pareceres e vistorias técnicas mencionadas, o órgão apontou, em suma, a inexecução de parte dos serviços, enquadrando nas ocorrências de “item não atende o objeto

previsto no plano de trabalho” e “não haver comprovação da compatibilidade dos recursos utilizados”, conforme se abordará adiante.

20. Após exame dos elementos contidos nos presentes autos, em especial da documentação de prestação de contas e dos mencionados pareceres técnico-financeiro, inclusive das inspeções realizadas, entende-se que as irregularidades e respectivos débitos não subsistem, pelos motivos expostos a seguir. Os fatos são resumidos nas tabelas abaixo:

Tabela I: programado versus prestação de contas

<i>Recuperação de ruas e estradas no município</i>						
<i>Plano de Trabalho aprovado</i>		<i>Relatório de Execução Físico-Financeiro</i>		<i>Relação de Pagamentos</i>		
<i>Meta</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Descrição</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Item</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>NF – Peça</i>
<i>1. Reestruturação de Malha Viária Urbana</i>						
<i>1.1 Reconst. bueiros – 12 unid</i>		<i>Reconst.bueiros malha viária urbana – 12 unid.</i>	<i>20.957,00</i>	<i>Aquisição de tubos</i>	<i>20.957,00 (nota 2)</i>	<i>NF 1151 e 301, peça 13, p. 10-12</i>
<i>1.2 Recup. via pavim. pedra</i>						
<i>1.3 Recup. via pavim. asfált</i>						
<i>1.4 Recup. de rede de esgoto</i>						
<i>2. Reestruturação de Malha Viária Rural</i>						
<i>2.1 Reconst. pontes – 6 unid</i>						
<i>2.2 Reconst. bueiros – 10 unid</i>		<i>Reconst. bueiros interior munic. – 10 unid</i>	<i>70.225,00</i>	<i>Aquisição de tubos e serv./locação equip.</i>	<i>70.225,00 (nota 3)</i>	<i>NF 1157, 1145 e parte 302, peça 13, p. 1, 4-9, 13-14</i>
<i>2.3 Reconst. pavimento - 18 km</i>		<i>Reconst. pavimento estrada Tiarajú – 18 km</i>	<i>416.657,76</i>	<i>serv./locação equip.</i>	<i>415.456,00 (nota 4)</i>	<i>NF 538, 597 e parte 302, peça 13, p. 13-18</i>
<i>1.450.000,00 (nota 1)</i>			<i>507.839,76</i>		<i>506.703,45 (nota 4)</i>	

Notas:

1 – O plano de trabalho não discriminou valores por metas, apenas o montante das despesas esperadas. Do único repasse de valores da União realizado no montante de R\$ 500 mil, foram executadas três das sete metas previstas, complementadas com recursos de rendimento financeiro;

2 – Deduziu-se ser composto dos valores das duas notas fiscais citadas, a partir do cotejamento entre os valores indicados nos formulários de prestação de contas mencionados e os documentos fiscais apresentados. Na NF 301, há descrição de transporte de material saibro para cidade, compatível com a meta descrita;

3 - Deduziu-se ser composto dos valores das três notas fiscais citadas (uma delas parcialmente), a partir do cotejamento entre os valores indicados nos formulários de prestação de contas mencionados e os documentos fiscais apresentados. Além das duas primeiras notas fiscais mencionadas, no montante de R\$ 37.871,00, e de relatório indicando tubos para estrada vicinal, deduz-se que R\$ 32.354,00 de R\$ 52.210,00 da NF 302 de serviços de retro, caçamba e escavadeira foram aplicados no objeto, para se chegar ao montante de R\$ 70.225,00 declarado como despesa paga nesse item;

4 - Deduziu-se ser composto dos valores das três notas fiscais citadas (uma delas parcialmente), a partir do cotejamento entre os valores indicados nos formulários de prestação de contas mencionados e os documentos fiscais apresentados. Além das duas primeiras notas fiscais mencionadas, no montante de R\$ 395.600,00, indicando locação de equipamentos, deduz-se que R\$ 19.856,00 de R\$ 52.210,00 da NF 302 de serviços de retro, caçamba e escavadeira foram aplicados no objeto, para se chegar ao montante de R\$ 415.456,00 declarado como despesa paga nesse item. Há uma pequena diferença entre os formulários de prestação de contas, de R\$ 1.136,31, relativo a rendimentos de aplicação financeira que foram restituídos à União, assim como o valor de R\$ 65,45 registrado na relação de pagamento e sem comprovação da despesa, que pode ser relevado pela sua modicidade.

Etapa 1.1 – Reconstrução de Bueiros – Área Urbana

21. O órgão glosou o montante total desse item, no valor de R\$ 20.957,00, sob a justificativa de que o item não atende o objeto previsto no plano de trabalho (vide itens 51-54 da peça 30).

22. A vistoria realizada em 2012 indicou que aquele montante foi utilizado para a execução de alguns bueiros em área urbana, cujas estradas foram posteriormente asfaltadas, não se tratando da execução dos doze bueiros previstos.

23. A glosa total é desarrazoada, e contraria o princípio do não enriquecimento sem causa da União, já que a própria inspeção do ministério apontou a execução de alguns bueiros, que, por se tratar de objeto divisível (reconstrução de bueiros), alcançou etapa útil. Deveria, pois, indicar quais os serviços não foram efetivamente prestados, discriminando itens, quantidades e valores correspondentes, com vistas a apurar o dano efetivo, e não o fez.

24. Na linha da jurisprudência deste Tribunal, em processos de auditoria, o ônus da prova sobre falhas na execução do objeto cabe ao TCU. Quaisquer ocorrências consideradas ilegais devem estar acompanhadas de fundamentação que permita a identificação do dano, da ilegalidade e do responsável por sua autoria ou, ao menos, da entidade ou empresa que tenha contribuído para a prática do ato inquinado. (Voto do Acórdão 721/2016-TCU-Plenário). O entendimento se aplica ao órgão federal, que deveria especificar o dano efetivo.

25. Tal fato inviabiliza, nesta fase processual, a realização de glosa parcial, e eventual diligência não se mostra oportuna, dado o longo período de tempo transcorrido (doze anos desde os pagamentos) e o pequeno valor correspondente (uma parte dos vinte mil reais gastos, apenas).

Etapa 2.2 – Reconstrução de Bueiros – Área Rural

26. O órgão glosou o montante total desse item, no valor de R\$ 70.225,00, sob a justificativa de não haver comprovação da compatibilidade dos recursos utilizados, bem como da funcionalidade das obras (vide itens 55-60 da peça 30).

27. Na inspeção realizada em 2010, o ministério considerou a execução das dez unidades previstas de bueiros na área rural (especificando as estradas, inclusive). Já na inspeção de 2012, entendeu ser necessária a execução das alas (estruturas de proteção das cabeceiras dos bueiros) para permitir o melhor funcionamento deles, de maneira a evitar erosões e entupimento. Destaca divergências nas informações prestadas pelo conveniente, nos valores, quantitativos e diâmetros dos tubos adquiridos/aplicados no objeto.

28. A divergência de valores pode ser dirimida, pelo menos em boa parte, pelo fato de o órgão ter considerado nos serviços de reconstrução de bueiros apenas as aquisições de tubos, sem levar em conta eventuais prestações de serviços/locações de equipamentos (vide nota 3 da tabela).

29. Houve a execução dos bueiros, atestada pelas vistorias in loco, e a ausência de execução das alas levaria à glosa tão-somente dos valores correspondentes (que sequer foram mensurados pelo órgão), e não do todo, porquanto não se justificou/evidenciou a não utilidade dos bueiros construídos (conforme itens 55 e 58 da peça 30). Ainda que seja razoável afirmar que funcionariam melhor caso

tivessem sido executadas as alas mencionadas, não se pode simplesmente glosar todo o serviço realizado, pois estavam sendo utilizados (ainda que não da melhor forma). Não tendo evidenciado a imprestabilidade do objeto, tampouco mensurado os serviços das alas dos bueiros inexecutados, não se mostra razoável nenhuma glosa de valores gastos nessa etapa.

Etapa 2.3 – Reconstrução de Pavimento Primário

30. *O órgão glosou despesa com bueiros na estrada vicinal Tiarajú, no montante de R\$ 37.944,50, sob a justificativa de não haver evidência da execução física de bueiros, bem como a despesa relativa à NF 301, no valor de R\$ 9.353,00, cuja descrição do serviço não corresponderia ao objeto da etapa 2.3 (vide itens 61-67 da peça 30).*

31. *Em relação à NF 301, conforme discorrido anteriormente (vide nota 2 da tabela acima), constaram na sua descrição os serviços de transporte de material saibro para cidade. Se a considerar como despesa da meta 1.1 de reconstrução de bueiro na malha viária urbana, mostra-se sim compatível com a meta prevista, não procedendo o apontamento de incompatibilidade do órgão, pois equivocadamente a correlacionou com meta distinta (2.3.).*

32. *Quanto à despesa com bueiros na estrada vicinal Tiarajú, a previsão na meta 2.3 era de reconstrução do pavimento primário dessa estrada – objeto considerado executado na inspeção técnica do órgão em fevereiro/2010 (conforme item 61 da peça 30) –, e ainda que os bueiros não estivessem previstos nessa estrada vicinal, a execução deles se configurariam em desvio de objeto apenas (não de finalidade), já que se prestaram para a reestruturação da malha viária rural no município, o que não ensejaria, a priori, em dano ao erário. O órgão não foi conclusivo se houve ou não a execução desses serviços com os bueiros, limitando-se a registrar que não houve menção à execução deles nos relatórios apresentados pelo conveniente (conforme item 64 da peça 30), não podendo glosá-los, portanto.*

Ausência de documentos na prestação de contas

33. *Do Termo de Compromisso 64/2010 (peça 1, p. 27-28), observa-se que, na prestação de contas final, consoante o disposto no art. 5º da Lei 11.578/2007 e art. 6º do Decreto 6.663/2008, deveriam ser apresentados os seguintes documentos (inciso VIII daquele ajuste), in verbis:*

a) relatório de execução físico-financeira;

b) demonstrativo da execução da receita e despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferências, os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro, quando for o caso, e os saldos;

c) relação de pagamentos;

d) relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos com recursos da União;

e) extrato da conta bancária específica do período de recebimento dos recursos até o último pagamento e conciliação bancária, quando for o caso;

f) cópia do termo de aceitação definitiva das obras e serviços, quando se tratar de execução de obra ou serviço de engenharia;

g) comprovante do recolhimento do saldo de recursos, à conta indicada pela União, ou DARF, quando recolhido ao Tesouro Nacional;

h) devolução de saldos e recursos não aplicados à conta do Tesouro Nacional, devidamente atualizados, na forma estabelecida no § 1º do art. 6º da Lei nº 11.578/2007, os recursos utilizados em desconformidade com este Termo, bem como eventual saldo dos recursos liberados, não utilizados na consecução do objeto, incluindo, os correspondentes a rendimentos e aplicação no mercado financeiro referente ao período compreendido entre a liberação do recurso e a sua utilização, sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis, e da obrigação de reparar os danos

por ventura existentes, inclusive, assumindo responsabilidade pela conclusão do objeto do Plano de Trabalho;

i) cópia do despacho adjudicatório e homologação de licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal.

34. O art. 5º da Lei 11.578/2007 dispõe que a União, por intermédio de suas unidades gestoras, deverá exigir da parte beneficiada pela transferência de recursos a comprovação da regularidade de utilização das parcelas liberadas anteriormente com base no termo de compromisso, enquanto o art. 6º do Decreto 6.663/2008 enumera os documentos que o ente beneficiário deveria apresentar a título de prestação de contas. Os documentos são os relacionados acima (com exceção dos dois últimos), acrescendo a relação de beneficiários, quando for o caso (não aplicável neste caso).

35. Conforme registrado no parecer técnico derradeiro do órgão, a análise técnica da prestação de contas final se deu em atenção ao disposto nos arts. 4º e 14 da Portaria MDR 454/2019, que estabeleceu “procedimentos para a análise da prestação de contas das transferências obrigatórias de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para execução de ações de defesa civil destinadas ao atendimento de áreas afetadas por desastres que tenham gerado o reconhecimento de estado de calamidade pública ou de situação de emergência realizadas sob a égide do art. 51 da Lei n. 11.775, de 17 de setembro de 2008, e do Decreto n. 6.663, de 26 de novembro de 2008”. Transcrevem-se abaixo tais dispositivos da portaria citada:

Art. 4º A análise técnica da prestação de contas será realizada com base nas constatações apontadas em visitas técnicas e/ou nos seguintes documentos:

I – relatório de execução física com fotos das obras e/ou serviços, preferencialmente localizadas com coordenadas geográficas, assinado por responsável técnico, ou pelo representante da administração local responsável pela fiscalização do contrato de execução das obras e/ou serviços;

II - cópia do termo de aceitação definitiva da obra ou serviço de engenharia; e

III - relação de beneficiários, quando for o caso.

§1º As fotos do relatório de execução física, a que se refere o inciso I, poderão ser dispensadas nos casos em que a execução física das ações, ou parte de seus serviços, não puder ser confirmada, localizada ou quantificada, devido às características inerentes das obras ou serviços executados como, por exemplo, nas ações de desassoreamento de cursos d’água, recuperação de estradas vicinais, proteção vegetal de taludes, serviços de escavação, de assentamento de fundações, execução de obras de proteção costeira, reparos em unidades habitacionais, dentre outras.

§2º Caso necessário, o ente federado beneficiário poderá ser notificado para apresentar documentação complementar.

(...)

Art. 14. Em caso de não encaminhamento dos documentos mencionados no art. 4º ou identificação de documentos com alguma irregularidade não sanada pelo ente federado, no prazo fixado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, a avaliação da prestação de contas será realizada com base na documentação disponível nos autos. (Grifos acrescidos)

36. Seja o termo de compromisso, regido à época pela Lei 11.578/2007 e o Decreto 6.663/2008, seja a portaria MDR editada posteriormente (Portaria MDR 454/2019), não preveem a exigência de o conveniente apresentar os documentos demandados pelo órgão em 2012 (Relatório de Inspeção 018/2012-ER/DRR, quando a vigência do ajuste já tinha se expirado), quais sejam: planilha orçamentária final, projetos executivos, memoriais de cálculo de dimensionamento (hidrológico, hidráulico, estrutural, de quantitativos dos serviços etc.) e ART de projeto e de fiscalização.

37. Entende-se que o fato de a portaria prever que o ente federado beneficiário poderia ser notificado para apresentar documentação complementar, caso necessário (art. 4º, § 2º), não permite

ao órgão em fazer exigência adicionais de documentação que não eram previstas à época (ajuste vigeu em 2010), mesmo porque a norma infralegal mencionada sobreveio apenas muito tempo depois (em 2019).

38. *Ante a ausência de exigência legal e infralegal para a exigência da documentação complementar exigida pelo órgão, a ocorrência em tela não ficou configurada.*

39. *Diante do exposto, considerando que as irregularidades e respectivos débitos não subsistem, cabe o arquivamento das presentes contas, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento nos arts. 5º, inciso II, e 7º, inciso II, da IN/TCU 71/2012, e no art. 212 do RITCU.*

Prescrição da Pretensão Punitiva

40. *Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.*

41. *No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade ao responsável dificilmente será alcançada pela prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada deu-se em 8/10/2010 (data final para apresentação da prestação de contas) e o ato de ordenação da citação muito provavelmente ocorrerá em prazo inferior a dez anos.*

CONCLUSÃO

42. *Tendo em vista a análise efetuada na seção “Exame Técnico”, em especial da documentação de prestação de contas e dos pareceres técnico-financeiro emitidos pelo órgão repassador, inclusive das inspeções realizadas, entende-se que as irregularidades e respectivos débitos não subsistem, ensejando no arquivamento das contas do responsável Rossano Dotto Goncalves (CPF: 416.572.840-34), sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento nos arts. 5º, inciso II, e 7º, inciso II, da IN/TCU 71/2012, e no art. 212 do RITCU.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) *arquivar a presente tomada de contas especial, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno do TCU, bem como nos arts. 5º, inciso II, e 7º, inciso II, da IN/TCU 71/2012;*

b) *enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Desenvolvimento Regional, à Controladoria Geral da União e ao responsável, para ciência, informando que a deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e*

c) *arquivar os presentes autos.*

O Ministério Público junto ao TCU, representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, exarou parecer com o seguinte teor (peça 59):

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional em desfavor do Senhor Rossano Dotto Gonçalves, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos do Termo de Compromisso 64/2010 (peça 1, p. 27-28), firmado entre o então Ministério da Integração Nacional e o município de São Gabriel/RS, que tinha por objeto a “recuperação de ruas e estradas danificadas pelas chuvas”.

2. *O ajuste previu o emprego de R\$ 1.457.113,40, integralmente de responsabilidade do concedente, tendo sido efetivamente repassada pela União a primeira parcela, de R\$ 500.000,00 (peça 5).*

3. *Os fundamentos para instauração da TCE se referem à ausência parcial de documentação na prestação de contas dos recursos federais repassados e a realização de despesas em itens não permitidos ou incompatíveis com o objeto do termo de compromisso (peça 56, p. 1, item 5).*

4. *Após análise da documentação contida nos autos, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex/TCE) propõe o arquivamento do feito, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo (peças 56-58). A unidade técnica entende, ainda, que o prazo de prescrição da pretensão punitiva do TCU dificilmente será alcançado, sob a perspectiva do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler.*

5. *Esta representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU) ratifica o posicionamento da unidade técnica, mas propõe acréscimo à fundamentação jurídica, em razão da incidência da prescrição, sob a ótica da recente Resolução/TCU 344/2022.*

6. *Ao analisar o conteúdo dos documentos inseridos no processo, verifica-se que, de fato, as irregularidades que deram ensejo à instauração da TCE não subsistem, tendo o próprio Ministério da Integração Nacional confirmado, em mais de uma ocasião, a efetiva execução da parcela vinculada aos recursos transferidos, ainda que com ressalvas (peças 20-25 e 30).*

7. *Os valores estariam condizentes com os serviços realizados para o cumprimento parcial da Meta 2 do ajuste (Reestruturação malha viária rural) e com razoável pertinência com os documentos fiscais apresentados.*

8. *É fato que o cotejo dos registros nos extratos bancários (peça 12) com os documentos fiscais (peça 13) não encontra aderência plena para algumas parcelas. Entretanto, a explicação apresentada pela unidade técnica à peça 56, p. 4-5, item 20, mostra-se verossimilhante, diante da relação de pagamentos (peça 7), havendo lançamentos na conta corrente específica correspondentes à maioria das notas fiscais e no total do valor executado, de R\$ 506.703,45.*

9. *Por outro lado, não se mostrou razoável a glosa de recursos empregados em itens não permitidos ou incompatíveis com o previsto no ajuste, como os bueiros não executados na malha urbana (peças 30, p. 5, item 51; e 25, p. 2); além de não se ter delineado adequadamente eventual dano ao erário, como demonstrou a Secex/TCE para esse item e, também, para os gastos das Etapa 2.2 e 2.3 da avença (peça 56, p. 5-7, itens 21-32).*

10. *O Ministério da Integração Nacional confirma a reconstrução dos 18 km de pavimento primário, com gastos de R\$ 416.657,76, bem como de bueiros na área rural, no montante de R\$ 70.225,00, apesar de exigir a execução de outros serviços e apontar problemas de qualidade, sem indicação confiável dos eventuais prejuízos ao erário (peça 25, p. 3-6).*

11. *Além disso, a execução das despesas em gastos distintos daqueles previstos no plano de trabalho, mas em benefício da municipalidade, configuraria desvio de objeto e não necessariamente dano ao erário, nos moldes delineados na instrução da Secex/TCE e conforme a majoritária jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 4.437/2020-TCU-2.^a Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes; e 4.374/2014-TCU-1.^a Câmara, Relator Ministro José Mucio Monteiro).*

12. *Igualmente, está correta a Secex/TCE, ao demonstrar que os documentos exigidos pelo Ministério da Integração Nacional no Relatório de Inspeção n.º 018/2012-ER/DRR (peça 25), como planilha orçamentária, projetos executivos, memoriais, dentre outros (peça 25, p. 7), não estavam inseridos na legislação aplicável à época (Art. 5.º da Lei 11.578/2007 e art. 6.º do Decreto 6.663/2008). Todavia, consideram-se legítimas as exigências, como forma de o órgão concedente*

delimitar adequadamente eventual dano ao erário, sem que a ausência desses elementos probatórios possa, por óbvio, fundamentar a imputação de débito.

13. *Por outro lado, vislumbram-se possíveis prejuízos ao contraditório e à ampla defesa em se questionar o responsável sobre essas inconsistências apenas em 2020, na fase interna, ou agora, em 2022. Inclusive, a comunicação encaminhada em 2020 ao então prefeito (peça 31) tem endereço de destino distinto dos registros constantes do sistema CPF da Receita Federal do Brasil, custodiado pelo Tribunal, conforme consulta realizada nesta assentada.*

14. *O então prefeito Rossano Dotto Gonçalves não foi perquirido pessoalmente sobre os fatos irregulares quando da execução dos recursos, entre 2010 e 2011, e logo após as conclusões do relatório técnico de 2012, conforme se constatou na documentação juntada ao processo (peças 25-32).*

15. *De outra sorte, diverge-se das conclusões da Secex/TCE em relação à incidência da prescrição, tendo em vista os novos parâmetros estabelecidos para o tema no Tribunal pela recente Resolução/TCU 344, de 11/10/2022, a qual se fundamenta na Lei 9.873/1999 e na jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal.*

16. *De acordo com o art. 2.º da Resolução 344/2022, prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento do Tribunal, nos moldes previstos na Lei 9.873/1999 e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.*

17. *Por outro lado, conforme o art. 3.º do referido diploma normativo, quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal, o que não é o caso do processo em epígrafe, tendo por base as informações conhecidas.*

18. *A Resolução/TCU 344/2022 prevê, em seu art. 4.º, inciso I, como termo inicial da contagem do prazo de prescrição no Tribunal, por sua vez, a data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas.*

19. *Na espécie, o responsável apresentou como prestação de contas final a documentação comprobatória da parcela liberada do ajuste em 19/8/2011 (peça 6), mas o prazo para apresentação desses elementos probatórios findou em 8/10/2010 (peça 56, p. 1, item 3), sendo esse o termo a quo do prazo prescricional a ser considerado.*

20. *De outro lado, interrompe-se a prescrição, nos termos do art. 5.º da referida resolução, pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, por quaisquer atos inequívocos de apuração do fato e de tentativa de solução conciliatória e pela decisão condenatória recorrível.*

21. *Além disso, conforme o art. 1.º, § 1.º, da Lei 9.873/1999, bem como o art. 8.º da Resolução/TCU 344/2022, incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.*

22. *Nos termos do § 1.º do art. 8.º da multicitada resolução, a prescrição intercorrente se interrompe por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.*

23. *No caso em epígrafe, apontam-se os seguintes atos interruptivos da prescrição ordinária ou intercorrente no âmbito do Tribunal:*

- a) Em 4/5/2012, Relatório de Inspeção n.º 018/2012-ER/DRR (peça 25);*
- b) Em 25/6/2012, Ofício n.º 2551/2012/DRR/SEDEC-MI (peças 25 e 26);*
- c) Em 1º/2/2013, Ofício n.º 537/2013/DRR/SEDEC-MI (peças 28-29);*
- d) Em 20/2/2020, Despacho CGEA (peça 30, p. 3, item 41);*
- e) Em 7/4/2020, Parecer n.º 28/2020/RESUL (MDR)/SECEX (MDR) (peça 30);*
- f) Em 8/4/2021, autuação dos presentes autos (capa);*
- g) Em 12/9/2022, instruções da Secex/TCE, ora em análise (peças 56-58).*

24. *Da análise dos marcos interruptivos colocados acima, verifica-se que há hiato entre o recebimento do Ofício n.º 537/2013/DRR/SEDEC-MI, em 1.º/2/2013, e o Despacho CGEA de*

20/2/2020 (peça 30, p. 3, item 41), incorrendo-se na prescrição ordinária, prevista no art. 2.º da Resolução/TCU 344/2022.

25. Ressalte-se que, diante da mudança de paradigma do Tribunal com a Resolução/TCU 344/2022, há preocupação das unidades técnicas e também desta representante do Ministério Público de Contas sobre a composição dos processos de TCE autuados no Tribunal, podendo estar ausentes documentos relevantes que impediriam a prescrição.

26. Por certo, serão necessários ajustes nos normativos da Corte de Contas federal acerca da tomada de contas especial, de modo a revestir os documentos colacionados ao processo na fase externa de maior amplitude e confiabilidade. A preocupação quanto ao aperfeiçoamento da Instrução Normativa sobre TCE, emanada pelo Tribunal, foi externada pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira, quando da manifestação oral na sessão extraordinária em que se discutiu a Resolução/TCU 344/2022, em 11/10/2022.

27. De todo modo, a Resolução/TCU 344/2022 prevê, em seu art. 15, que os atos necessários à operacionalização desta resolução serão expedidos pela Presidência ou pelo Tribunal, o que incluirá certamente alterações na documentação da fase interna da TCE, a ser encaminhada à Corte.

28. Por ora, todavia, com fulcro no princípio da vedação ao non liquet, segundo o qual não é dado ao Juiz deixar de decidir a controvérsia a ele submetida, aplicado subsidiariamente à Corte de Contas, duas opções teria o Tribunal, ao ter dúvidas sobre os documentos contidos nos autos: realização de diligências ou deliberação com base na verdade processual.

29. Em qualquer caso, caberá a todos os que se debruçarem sobre os processos de TCE aprofundar a análise da documentação, para evitar desperdício de tempo e recursos humanos em diligências, prezando-se pela celeridade e economia processual.

30. Na espécie, em consultas, no decorrer da elaboração deste parecer, à íntegra dos documentos contidos nos autos, mostra-se verossímilante a paralisação no andamento do processo administrativo no âmbito do Ministério responsável, entre 2013 e 2020.

31. Há informação de apenas um ato administrativo sem indicação da data da prolação, que poderia ensejar interrupção do prazo prescricional. Trata-se do Despacho do Departamento de Reabilitação e de Reconstrução (DRR) da Secretaria Nacional de Defesa Civil, que encaminhou o processo a outra área, para providências quanto ao cancelamento parcial de empenho, citado no item 40 da peça 30, p. 3.

32. Mas, o trâmite apresentado no texto sugere proximidade dessa ação à continuidade da instrução processual em 2020. Além disso, atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações não têm o condão de interromper a prescrição ordinária ou intercorrente, nos termos do § 2.º do art. 8.º da Resolução/TCU 344/2020, razão pela qual não se mostra produtiva eventual diligência ao concedente, para verificação, considerando-se, ainda, a proposta de arquivamento do feito.

33. Dessa forma, o conjunto de elementos colhidos na instrução processual permitem que se decida, de maneira razoavelmente segura, pela incidência da prescrição ordinária, prevista no art. 1.º da Lei 9.873/1999 e no art. 2.º da Resolução/TCU 344/2022.

34. Posto isso, esta representante do Ministério Público propõe o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e o consequente arquivamento do processo, com fulcro no art. 11 da Resolução/TCU 344/2022 c/c o art. 212 do Regimento Interno do TCU.

É o relatório.