

Processo TC 022.378/2013-8 (com 94 peças)  
Apenso: TC 028.957/2015-6 (Cobrança Executiva)  
Tomada de Contas Especial  
Recurso de Revisão

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se da tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor de Luiz Gonzaga dos Santos Barros, prefeito de Itaipava do Grajaú/MA na gestão 2005/2008 (peça 3), em decorrência da omissão no dever de apresentar a prestação de contas final dos recursos atinentes ao Contrato de Repasse 171.166-91/2004, Siafi 516197, celebrado no valor total de R\$ 123.600,00 (contratante: R\$ 120.000,00, contrapartida do contratado: R\$ 3.600,00), cujo objeto era a transferência de recursos financeiros da União para a execução de ampliação do sistema de abastecimento de água em João Lisboa, por meio da construção de reservatório de concreto na municipalidade (peça 1, pp. 35/45), nos termos do plano de trabalho aprovado (peça 1, pp. 11/23).

O ajuste teve vigência no período de 23/12/2004 a 30/6/2008, com prazo para prestação de contas até 29/8/2008 (peça 1, pp. 43/5 e 57).

A teor do disposto no Relatório de Acompanhamento de Empreendimento – Setor Público, datado de 5/6/2006, a Caixa Econômica atestou a conclusão integral da obra, “*de forma satisfatória ao benefício social esperado*”, mas apontou pendências documentais (ART de fiscalização, ART de execução, ordem de serviço e comprovação de publicação do extrato do contrato entre a prefeitura e a empresa executora – peça 1, pp. 63/7).

No âmbito do TCU, ante a citação decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, em face da omissão no dever de prestar contas (peça 12), e do silêncio do responsável, mediante o Acórdão 6.476/2014-2ª Câmara, esta Corte decidiu, entre outras medidas, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alíneas “a” e “c”; 19 e 57 da Lei 8.443/1992 (peça 19):

- “9.1. considerar revel Luiz Gonzaga dos Santos Barros;
- 9.2. julgar irregulares as contas de Luiz Gonzaga dos Santos Barros;
- 9.3. condená-lo ao recolhimento ao Tesouro Nacional das quantias a seguir indicadas, acrescidas de encargos legais desde as datas especificadas até a do pagamento:

Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência
18.000,00	13/10/2005
90.000,00	4/1/2008
12.000,00	14/5/2008

- 9.4. aplicar-lhe multa de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), a ser recolhida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;”

Nesta feita, examina-se recurso de revisão (peças 54 a 59) interposto por Luiz Gonzaga dos Santos Barros, admitido por Vossa Excelência com efeito suspensivo, “*relevando-se a intempestividade em função da situação excepcional apresentada nos autos*” (peça 71), em relação ao qual a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propõe o conhecimento, mas apresenta posicionamentos divergentes, em parte, quanto ao mérito:

- a) o Auditor propõe (peça 92):

“a) conhecer o recurso interposto e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para:  
a.1) considerar como crédito o montante de R\$ 1.069,89, a partir de 11/9/2008 [saldo remanescente, peça 1, p. 79, e peça 87, p. 31];  
a.2) reduzir, proporcionalmente, o valor da multa aplicada ao recorrente;  
a.3) desconsiderar, no dispositivo do acórdão recorrido, a fundamentação da ocorrência de omissão no dever de prestar contas, conforme disposto no art. 16, inciso III, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992; e  
b) dar ciência ao recorrente, à Caixa Econômica Federal e à Procuradoria da República no Estado do Maranhão quanto ao acórdão que vier a ser proferido.”

b) o Diretor e o titular da unidade técnica, “*considerando que o processo se originou a partir de premissa inválida, qual seja, a ocorrência de omissão na prestação de contas, quando, na verdade, a prestação de contas foi realizada e devidamente aprovada pelo ente repassador*”, manifestam-se no sentido de o Tribunal (peças 93 e 94):

“a) conhecer do recurso interposto e, no mérito, dar-lhe provimento, para tornar insubsistente o acórdão recorrido em razão da ausência de pressuposto de constituição válido do processo, nos termos do art. 212 do RI/TCU, arquivando-se os autos;  
b) dar ciência ao recorrente, à Caixa Econômica Federal, à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria da República no Estado do Maranhão do acórdão que vier a ser proferido.”

## II

Com as vênias de estilo, o Ministério Público de Contas acompanha a proposição de provimento integral do presente recurso de revisão.

Em apertada síntese, com base na manifestação do Diretor da AudRecursos (peça 93) e nos documentos do processo, a linha do tempo dos acontecimentos é a seguinte:

<b>DATA</b>	<b>FATO</b>
29/6/2010	Caixa encaminha o processo de TCE para o Controle Interno (peça 1, p. 132)
22/3/2012	Apresentação da prestação de contas (peças 61 e 87)
23/3/2012	Caixa aprova a prestação de contas (peça 58, p. 14, peça 61, e peça 87, p. 37)
4/4/2012	Caixa comunica ao gestor municipal sucessor a aprovação das contas (peça 58, p. 15, e peça 87, p. 38)
9/5/2012	Homologação, no Siafi, da aprovação da prestação de contas (peça 56, p. 2, e peça 61)
8/8/2012	Caixa informa ao Ministério Público Federal a aprovação da prestação de contas final (peça 56, p. 1)
16/8/2013	Autuação da presente TCE no TCU (peça 1)
26/5/2014	Citação de Luiz Gonzaga dos Santos Barros pelo TCU (peças 12 e 13)
4/11/2014	Acórdão 6.476/2014-2ª Câmara: irregularidade das contas, condenação em débito e multa (peça 19)

Como bem pontuou o Diretor da unidade técnica especializada (peça 93):

“9. Em resposta à diligência, a Caixa encaminhou os documentos juntados às peças 86 e 87 destes autos, onde se confirma a aprovação do convênio no âmbito daquela entidade ainda no ano de 2012 (peça 87, p. 37-38), momento em que o processo de tomada de contas especial não havia chegado ao Tribunal, encontrando-se ainda em tramitação no Controle Interno, conforme já reportado no item 5 deste exame.

10. Vislumbra-se que, se a Caixa tivesse comunicado o Controle Interno no momento adequado, sequer haveria uma atuação deste Tribunal no processo, pois o destino da tomada de contas especial teria sido o arquivamento ainda naquele órgão. Nesse aspecto, não nos parece adequado prolongar a dilação probatória neste processo, tal como proposto na instrução precedente, exigindo do responsável a juntada de provas materiais relativas a situações ocorridas há mais de dez anos e sobre os quais o ente concedente já havia se posicionado como válidas à época.

11. É certo que o responsável poderia ter informado o real estado da sua prestação de contas junto à Caixa em momento pretérito, em resposta a sua citação ou especialmente quando seu procurador obteve vista dos autos ainda no ano de 2015 (peças 40-43). Contudo, os efeitos da sua revelia se limitam apenas à presunção de veracidade sobre os fatos, presunção essa relativa e que se verifica afastada com base na nova documentação apresentada. Também não há que se falar em eventual benefício do responsável, considerando que o processo redundou em uma execução de título extrajudicial, gerando restrições ao seu patrimônio, nos termos da documentação juntada à peça 55.”

De acordo com a IN/STN 1/1997, norma de regência do ajuste ora em análise<sup>1</sup> (peça 1, p. 35), no caso da apresentação da prestação de contas, antes do encaminhamento da TCE ao TCU, e da sua aprovação, o processo deveria ser arquivado. É o que se verifica a seguir (grifou-se):

“Art. 38. Será instaurada a competente Tomada de Contas Especial, visando a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, pelos órgãos encarregados da contabilidade analítica do concedente, por solicitação do respectivo ordenador de despesas ou, na sua omissão, por determinação do Controle Interno ou TCU, quando:

(...)

§ 2º Instaurada a Tomada de Contas Especial e havendo a apresentação, embora intempestiva, da prestação de contas ou recolhimento do débito imputado, inclusive gravames legais, poderão ocorrer as seguintes hipóteses:

I - **No caso da apresentação da prestação de contas** ou recolhimento integral do débito imputado, **antes do encaminhamento da Tomada de Contas Especial ao Tribunal de Contas da União**, deverá ser dada a baixa do registro de inadimplência, e:

a) **aprovada a prestação de contas** ou comprovado o recolhimento, tal circunstância deverá ser imediatamente comunicada ao órgão onde se encontre a Tomada de Contas Especial, **visando ao arquivamento do processo** e mantendo-se a baixa da inadimplência e efetuando-se o registro da baixa da responsabilidade, sem prejuízo de ser dado conhecimento do fato ao Tribunal de Contas da União, em relatório de atividade do gestor, quando da tomada ou prestação de contas anual do ordenador de despesas do órgão/entidade concedente;

b) não aprovada a prestação de contas, o fato deverá ser comunicado ao órgão onde se encontre a Tomada de Contas Especial para que adote as providências necessárias ao prosseguimento do feito, sob esse novo fundamento, reinscrevendo-se a inadimplência, no caso de a Tomada de Contas Especial referir-se ao atual administrador, tendo em vista a sua permanência à frente da administração do órgão conveniente;

II - **No caso da apresentação da prestação de contas** ou recolhimento integral do débito imputado, **após o encaminhamento da Tomada de Contas Especial ao Tribunal de Contas da União**, proceder-se-á, também, a baixa da inadimplência, e:

a) sendo aprovada a prestação de contas ou comprovado o recolhimento, tal circunstância deverá ser imediatamente comunicada à respectiva unidade de controle interno que certificou as contas para adoção das providências junto ao Tribunal de Contas da União, mantendo-se a baixa da inadimplência bem como a inscrição da responsabilidade apurada, que só poderá ser baixada por decisão do Tribunal;

<sup>1</sup> <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/in0011997-pdf>. Acesso em: 1 ago. 2023.

b) não sendo aprovada a prestação de contas adotar-se-á as providências do inciso anterior quanto à comunicação à unidade de controle interno, reinscrevendo-se, entretanto, a inadimplência, no caso da Tomada de Contas Especial referir-se ao atual administrador, tendo em vista a sua permanência à frente da administração do órgão conveniente.”

No caso concreto, como visto, a prestação de contas foi apresentada e aprovada pela Caixa no ano de 2012 (peça 58, p. 14, peça 61, e peça 87, p. 37), antes, portanto, da remessa do processo de TCE a esta Corte (2013, peça 1), motivo pelo qual, nos termos do art. 38, § 2º, inciso I, alínea “a”, da IN/STN 1/1997, é devido o arquivamento do processo e, por conseguinte, a reforma da deliberação condenatória (Acórdão 6.476/2014-2ª Câmara, peça 19), tornando-a sem efeito.

Cumpre lembrar que, embora o posicionamento do repassador não vincule a atuação do controle externo, *“a responsabilidade primária pela fiscalização da correta aplicação dos recursos federais transferidos mediante convênio é do órgão ou da entidade concedente, tendo lugar a ação do TCU, em regra, após a devida atuação do repassador, evitando-se duplicidade de esforços e supressão de responsabilidades”* (Acórdão 3.737/2018-Segunda Câmara | Relator: AROLDO CEDRAZ).

Por oportuno, o MP de Contas destaca que a ausência do nexo de causalidade foi o fundamento principal adotado pelo Auditor da AudRecursos para propor o provimento do recurso de revisão somente em relação à quantia de R\$ 1.069,89, restituída em 11/9/2008 (peça 1, p. 79, e peça 58, p. 8), consoante análise que ora se reproduz, em parte (peça 92, grifos originais):

“6.7.3.2. Quanto à execução do objeto da pactuação, constata-se que o conjunto de documentos apresentados indica que a obra (sistema de abastecimento de água em João Lisboa/MA perfazendo a construção de reservatórios de concreto) foi realizada. Ademais, há conformidade em relação aos demais documentos da prestação de contas. Com efeito:

- a) o relatório de acompanhamento do empreendimento, efetuado pela Caixa em 30/5/2006, mediante visita *in loco* (peça 1, p. 53-65), assinalou que a obra foi: ‘(...) concluída e atendendo de forma satisfatória ao benefício social esperado. Durante a vistoria fomos acompanhados pelo Prefeito Luiz Gonzaga’;
- b) cópias dos termos do contrato de repasse e de seus aditivos (peça 57, p. 1-10);
- c) demonstrativo e relatório de execução físico-financeira (peça 57, p. 11-12);
- d) relação de bens (peça 57, p. 13);
- e) relação de pagamentos (peça 57, p. 14-16);
- f) nota fiscal 359, emitida em 18/6/2006 (peça 58, p. 1);
- g) extratos bancários (peça 58, p. 2-7);
- h) comprovante de devolução dos valores não utilizados (peça 58, p. 8);
- i) termos de compromisso de guarda de documentos afetos ao contrato de repasse e da notificação de entidades civis (peça 58, p. 9-10);
- j) relatório de cumprimento e aceitação da obra (peça 58, p. 11-12);
- k) declarações emitidas pela Caixa, em 23/3/2012, atestando a boa e regular aplicação dos recursos (peça 58, p. 13-14);
- l) ofício da Caixa ao Prefeito de Itaipava do Grajaú/MA, Adilon Arruda Léda Filho, quanto à aprovação das contas, datado de 4/4/2012 (peça 58, p. 15); e
- m) proposta inicial para o contrato de repasse (peça 58, p. 16-22).

6.7.3.3. Ainda sobre a execução do objeto, permanecem faltantes os seguintes documentos: as anotações de responsabilidade técnica (ART), de fiscalização e de execução da obra; as ordens de serviço; e, o comprovante de publicação do extrato do contrato com a suposta empresa executora, a Porto Belo Construções, Consultoria e Empreendimentos Ltda, nome fantasia, Construtora Porto Belo Ltda., CNPJ 03.838.312/0001-67, o que consta como fundamento do acórdão recorrido:

‘(...)

4. Anoto que, embora o relatório de acompanhamento do empreendimento elaborado pela Caixa, em junho de 2006, tenha indicado a execução de 100% do ajuste (peça 1, p. 63/5), o

expediente também apontou haver pendência na apresentação de documentos naquela oportunidade (ART de fiscalização, ART de execução, ordem de serviço e comprovação de publicação de extrato do contrato firmado com a empresa executora).’

6.7.3.4. Também não consta da nova documentação apresentada pelo recorrente os comprovantes de publicação em diário oficial do edital de licitação, ou da comprovação de sua dispensa ou inexigibilidade, e cópia do próprio processo licitatório efetuado, acompanhado pelo contrato efetuado com a citada empresa.

6.7.3.5. **No entanto**, em relação à conformidade financeira, não se pode assegurar que a obra foi realizada, de fato, com a utilização dos recursos financeiros da pactuação em voga, haja vista que não consta comprovantes de transferências bancárias (cheques, documentos de emissão de ‘DOC’ ou ‘TED’, etc.) que atestem, efetivamente, o recebimento dos recursos do contrato de repasse pela Construtora Porto Belo, mencionando que os lançamentos a débito nos extratos bancários não permitem efetuar essa correlação, quais sejam:

- R\$ 18.000,00 (débito autorizado), em 13/10/2005 (peça 58, p. 2);
- R\$ 92.740,50 (débito autorizado), em 4/1/2008 (peça 58, p. 5); e
- R\$ 12.365,50 (débito autorizado), em 14/5/2008 (peça 58, p. 6);

6.7.3.6. Assinale-se que a exigência de documentos adicionais à prestação de contas é legítima haja vista que é fato incontroverso que o recorrente não prestou contas dos recursos em questão, no prazo de 60 dias, estipulado no termo de contrato, item 12 (peça 57, p. 5), o que deu azo à instauração da presente TCE. É o que se extrai do enunciado do Acórdão 3.693/2014-Segunda Câmara (relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho):

(...)

6.7.3.7. Ademais, há precedente neste Tribunal, extraído da base de ‘Jurisprudência Seleccionada’, no sentido de que a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos deve ser robusta e conduzir a certeza da verificação do nexo causal, conforme consta do enunciado do Acórdão 978/2008-Segunda Câmara (relatoria do Ministro Aroldo Cedraz):

(...)

6.7.3.8. Em que pese as documentações faltantes, relacionadas nos subitens 6.7.3.3 e 6.7.3.4 deste Exame, se referirem à comprovação da execução física do objeto pactuado, elas poderiam contribuir para suprir a comprovação do vínculo de nexo causalidade, haja vista a existência de licitação e de contrato com a respectiva presunção de onerosidade.

6.7.3.9. Dessa forma, conclui-se que o recorrente, revel, deixou de comprovar, em grau recursal, o necessário vínculo de nexo de causalidade entre recursos transferidos por meio do contrato de repasse em discussão e a efetiva aplicação deles no objeto pactuado.”

A esse respeito, em que pese a ausência de informações acerca do procedimento licitatório porventura realizado e do contrato firmado, não há notícia, nestes autos, de contratação de empresa fictícia, matéria tratada nas instruções à peça 9, itens 3 a 8, e à peça 14, item 4, de modo que o conjunto probatório agora constante dos autos (relação de pagamentos, extratos e nota fiscal, por exemplo, peça 57, pp. 14/6, e peça 58, pp. 1/7) configura indício razoável do devido nexo de causalidade.

A Construtora Porto Belo Ltda., CNPJ 03.838.312/0001-67, vale frisar, consta da Relação de Solicitação/Comprovação de Pagamentos como beneficiária de todos os dispêndios realizados com os recursos do ajuste em tela (R\$ 123.655,00, peça 57, pp. 14/6) e emitiu a Nota Fiscal 359 (28/6/2006, R\$ 123.655,00), na qual constam o número do Contrato de Repasse 171.166-91/2004 e o atesto dos serviços (peça 58, p. 1). O extrato bancário acusa que os três pagamentos foram feitos por meio de débitos autorizados (peça 58, pp. 2 e 5/6).

Consoante registro da então Secretaria de Recursos (peça 62, p. 2):

“11. (...) quando o responsável foi citado pelo TCU, em 2014 (peça 12), já não havia omissão e, mais que isso, já havia prestação de contas aprovada pelo órgão concedente. É bem verdade que o julgamento das contas foi também influenciado pela constatação, feita pelo TCU em outro processo, de que alguns contratos de repasse tiveram a execução realizada por ‘empresas de

fachada' (conforme instrução de peça 14, § 4). Mas a evidência não diz respeito ao específico contrato de repasse objeto destes autos (...).”

Por derradeiro, para o caso de Vossa Excelência entender que o débito apurado subsiste e que a condenação deva ser total ou parcialmente mantida, ressalta-se que, de fato, como alertou o Auditor da AudRecursos, “a análise da incidência das prescrições quinquenária e intercorrente sobre o débito imputado ao recorrente e à pena de multa a ele aplicada resta prejudicada” (peça 92, item 5.3).

Os dispositivos da Resolução TCU 344/2022 que regulamentam a matéria seguem transcritos:

“Art. 10. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.

Parágrafo único. No caso de dívidas sujeitas à cobrança judicial, o Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso já tenha sido remetida a documentação pertinente aos órgãos ou entidades executores.”

“Art. 18. O disposto nesta resolução aplica-se somente aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU até a data de publicação desta norma.”

Nesse particular, a orientação jurisprudencial desta Corte é a seguinte:

“(…) por se tratar de matéria de ordem pública, a prescrição deve ser aferida em todos os processos em tramitação no TCU, à exceção daqueles já remetidos aos órgãos ou entidades competentes para cobrança judicial (art. 10 da Resolução TCU 344/2022) ou para os quais já tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU até a data de publicação da mencionada resolução (art. 18).” (Acórdão 23/2023-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER).

Nestes autos, o trânsito em julgado do Acórdão 6.476/2014-2ª Câmara ocorreu em 25/4/2015 (peças 42 e 45), e a documentação pertinente para a cobrança judicial foi encaminhada para a Procuradoria-Geral da União/AGU no dia 24/5/2016 (peça 17 do TC 028.957/2015-6, apenso).

### III

Em face do que restou apurado nos autos, o Ministério Público de Contas, anuindo à proposição oferecida pelo corpo dirigente da AudRecursos (peças 93 e 94), opina no sentido de o Tribunal:

a) conhecer do recurso de revisão (peças 54 a 59) interposto por Luiz Gonzaga dos Santos Barros, prefeito de Itaipava do Grajaú/MA na gestão 2005/2008 (peça 3), para, no mérito, dar-lhe provimento, a fim de tornar sem efeito o Acórdão 6.476/2014-2ª Câmara (peça 19), em razão da ausência de pressuposto de constituição válido do processo, nos termos do art. 212 do Regimento Interno/TCU, arquivando-se os autos;

b) dar ciência ao recorrente, à Caixa Econômica Federal, à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria da República no Estado do Maranhão do acórdão que vier a ser proferido.

Brasília, 8 de Agosto de 2023.

**Júlio Marcelo de Oliveira**  
Procurador