



Processo Eletrônico TC 017.938/2011-2 (com 35 peças)  
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial de responsabilidade do sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, ex-prefeito de Autazes/MA, instaurada pela Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa - Seori/MD - Programa Calha Norte - PCN, em razão da inexecução do objeto do Convênio 95/2007, firmado entre a União, por intermédio do Ministério da Defesa, e o referido município, com vigência de 300 dias após a liberação dos recursos federais, já incluído o prazo para a prestação de contas (peça 1, pp. 11/35).

O objeto do acordo consistia na construção de um parque agropecuário, cuja execução foi aprovada no montante de R\$ 1.055.000,00, sendo R\$ 55.000,00 o valor da contrapartida e R\$ 1.000.000,00 a obrigação do concedente, estes creditados na conta específica em 4.5.2009 (peça 3, pp. 42/5).

Em junho de 2010, o ex-prefeito informou ao concedente sobre a impossibilidade provisória de prestar contas do convênio (peça 3, p. 14). Em 6.10.2010, foi realizada, pelo Ministério da Defesa - MD, vistoria *in loco* nas obras executadas (peça 3, p. 29). A prestação de contas final foi encaminhada em outubro de 2010 (peça 3, p. 37).

De acordo com o relatório da equipe de vistoria do MD, apenas 0,82% do objeto havia sido executado e a parcela realizada não possuía serventia para a população do município (peça 3, pp. 29/34).

Assim, no âmbito do TCU, foram adotadas as seguintes medidas (peças 13 a 18):

“- citação solidária dos responsáveis abaixo relacionados, nos termos dos art. 10, § 1º, e 12, inciso II da Lei 8.443/1992, para, no prazo de quinze dias contados a partir da ciência, apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional a quantia atualizada monetariamente, e no caso de condenação, acrescida de juros de mora, nos seguintes termos:

‘Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do convênio n. 95/PCN/2007, Siafi n. 596662, para implantação de infraestrutura básica nos municípios mais carentes da região da Calha Norte, firmado em 7/12/2007 entre o Ministério da Defesa e a Prefeitura Municipal de Autazes/AM, tendo como objeto custear a construção de um parque agropecuário, em virtude das seguintes ocorrências:

Responsáveis:

**a)** Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio (CPF 134.048.062-04)

cargo: Prefeito do Município de Autazes/AM

conduta: ordenou os pagamentos por obras que posteriormente comprovou-se que não tinham sido executadas e apresentou documentação incompleta ou defeituosa na prestação de contas

ocorrências:

- Inexecução total do objeto avançado, conforme consta no Laudo de Vistoria de



Convênio realizado por técnicos do Programa Calha Norte em 8/11/2010 (norma infringida: alínea 'a', inc. II, art. 38, IN/STN 01/1997);

- Falta de nexo de causalidade entre a documentação encaminhada como prestação de contas e as obras eventualmente executadas, uma vez que os pagamentos listados nessa prestação de contas foram realizados em 2009, mas o Laudo de Vistoria de Convênio, realizado *in loco* por técnicos do Programa Calha Norte em 8/11/2010, demonstrou que, no momento da vistoria apenas 0,82% da obra tinha sido executado e mesmo essa parcela não apresentava qualquer serventia (norma infringida: alínea 'd', inc. II, art. 38, IN/STN 01/1997);

- Não comprovação do aporte da contrapartida pactuado no Termo de Convênio por parte da Conveniente (norma infringida: inciso II, Art.7º, IN 01/97-STN);

- Notas fiscais n. 47, n. 77, n. 86 e n. 90, todas da empresa Geneve Construções Ltda., sem o ateste de execução do serviço e o número do convênio no corpo da nota (norma infringida: art. 30, IN 01/97-STN);

- Pagamento no valor de R\$ 42.596,26 em 19/3/2010 realizado diretamente no caixa (norma infringida: art. 20, IN 01/97-STN).

**b) João Lúcio Galvão Gonçalves (CPF 285.174.312-00)**

cargo: engenheiro civil responsável pela obra

conduta: atestou a execução de serviços da obra que posteriormente comprovou-se que não tinha sido executada

ocorrência:

- Ateste da execução dos serviços descritos na nota fiscal n. 54 da empresa Geneve Construções Ltda. em 31/8/2009, mas o Laudo de Vistoria de Convênio, realizado *in loco* por técnicos do Programa Calha Norte em 8/11/2010, demonstrou que, no momento da vistoria, apenas 0,82% da obra tinha sido executado e mesmo essa parcela não apresentava qualquer serventia (norma infringida: art. 62 c/c art. 63, Lei n. 4.320/1964);

**c) Geneve Construções Ltda (CNPJ 09.012.289/0001-33)**

cargo: empresa contratada para realizar as obras

conduta: emitiu documentação fiscal e recebeu por serviços que posteriormente comprovou-se que não tinham sido executados

ocorrências:

- Inexecução total do objeto avençado, conforme consta no Laudo de Vistoria de Convênio realizado por técnicos do Programa Calha Norte em 8/11/2010, sendo que emitiu as notas fiscais n. 47, n. 54, n. 77, n. 86 e n. 90, todas anteriores a essa vistoria, recebendo pelos serviços descritos nas notas (norma infringida: alínea 'a', inc. II, art. 38, IN/STN 01/1997);

**Valor original do débito com as respectivas datas de pagamento à empresa contratada:**

R\$ 294.456,23 em 15/6/2009

R\$ 400.000,00 em 31/8/2009

R\$ 117.452,27 em 3/9/2009

R\$ 188.091,50 em 30/9/2009

R\$ 11.908,50 em 30/9/2009

**Valor atualizado do débito (sem juros): R\$ 1.166.217,20 em 10/2/2012**

- audiência do Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio (CPF 134.048.062-



04), prefeito de Autazes/AM, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso III, da Lei n. 8.443/92, para que apresente razões de justificativa acerca do descumprimento do prazo originariamente previsto para a devida prestação de contas que foi 8/10/2010, sendo apresentada em 19/10/2010.

- encaminhar cópia do laudo de vistoria emitido pela área técnica do Programa Calha Norte-PCN-MD em 8/11/2010 (peça 3 - p. 29-34) para subsidiar a defesa”.

A empresa contratada e o sr. João Lúcio Galvão Gonçalves apresentaram alegações de defesa (peças 21 e 23, respectivamente), enquanto o sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio permaneceu inerte.

A unidade técnica, depois de analisar as defesas apresentadas, propôs, em pareceres uniformes que (peças 33 a 35):

“Sejam estas contas julgadas irregulares e em débito o responsável abaixo relacionado, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, e 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento da importância especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da citada Lei;

Responsável: Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, (CPF 134.048.062-04), prefeito de Autazes/AM.

Conduta: Como ordenador de despesas efetuou os pagamentos sem observância do cronograma das atividades e em desacordo com os dispositivos da Lei 4.320/64, artigos 62 e 63.

Ocorrências:

a. Provável ocorrência de desvio de recurso da conta corrente vinculada ao convênio, consoante a emissão do Cheque 85005, no valor de R\$ 200.000,00, emitido em 30/9/2009, objeto da Representação PR/AM 1.13.000.002274/2009-76 da Procuradoria Geral da República no Amazonas;

b. Pagamento de parcelas nos valores de R\$ 117.452,27, R\$ 188.091,50 e R\$ 11.908,50, declaradamente pagos à construtora Geneve Construções Ltda., mas não reconhecidos nem pela empresa nem pelo engenheiro fiscal da obra, Sr. João Lúcio Galvão Gonçalves.

c. Dispêndio da quase totalidade dos recursos do convênio no intervalo de 149 dias, no valor total de R\$ 1.011.908,50, nas datas e valores abaixo discriminados, quando obviamente não havia volume compatível de obra que justificasse tamanha alocação dos recursos.

c.1. Valores históricos dos débitos e data de ocorrência:

DATA	CHEQUE	VALOR (R\$)
3.9.2009	85004	117.452,27
30.9.2009	85005	200.000,00

**Observação:** A data de ocorrência para fins de cálculo do débito será 4.5.2009 porquanto foi nesta data que os recursos foram transferidos pela União.



c.2. Valor Original do Crédito e Data de Ocorrência: R\$ 14.075,12 em 25/1/2011.  
c.3. Valor atualizado com juros de mora em 12.12.2012: R\$ 496.020,22 (quatrocentos e noventa e seis mil e vinte reais e vinte e dois centavos).

d. Declaração em falso à concedente mediante prestação de contas por intermédio do Ofício n. 146/2010-SEMFIM, de 7/10/2010, afirmando a conclusão integral desmentida por inspeção física efetuada em pela área técnica do Programa Calha Norte, que externou suas conclusões no Laudo de Vistoria do Convênio n. 095-PCN/2007 de 8/11/2010, um mês após a prestação de contas, e apontando a execução da obra no volume de apenas 0,82% do total projetado, em conflito com o Termo de Recebimento Provisório da Obra apresentado pela convenente.

e. Impropriedades/irregularidades formais destacando-se a falta de comprovação de depósito da contrapartida, dos extratos bancários, das notas fiscais e do termo de aceitação definitivo da obra.

II. não sejam acolhidas as razões de defesa apresentadas pela Construtora Geneve Construções Ltda. e engenheiro Sr. João Lúcio Galvão Gonçalves, julgue-se as contas irregulares, imputando-se solidariamente o débito aos responsáveis abaixo relacionados, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, condenando-os ao pagamento da importância especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada Lei;

Responsável: Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, (CPF 134.048.062-04), prefeito de Autazes/AM.

Conduta: Como ordenador de despesas efetuou os pagamentos sem observância do cronograma das atividades e em desacordo com os dispositivos da Lei 4.320/64, artigos 62 e 63.

Ocorrências: a. Provável ocorrência de desvio de finalidade no uso dos recursos federais ante a inexistência de comprovação do nexos causal entre os recursos federais, descentralizados e a obra conveniada.

Responsável: Construtora Geneve Construções Ltda. (CNPJ 09.012.289/0001-33).

Ocorrências: Provável ocorrência de desvio de finalidade no uso dos recursos federais ante a inexistência de comprovação do nexos causal entre os recursos federais descentralizados e a obra conveniada.

Conduta: Como empresa contratada recebeu, pagamentos no ano de 2009, antes da execução comprovada das obras, as quais foram constatadas inexistentes em inspeção efetuada pela concedente em outubro de 2010.

Responsável: Sr. João Lúcio Galvão, (CPF 285.174.312-00), engenheiro que atestou a execução das obras.

Ocorrências: Provável ocorrência de desvio de finalidade no uso dos recursos federais ante a inexistência de comprovação do nexos causal entre os recursos federais descentralizados e a obra conveniada.

Conduta: Como engenheiro encarregado de atestar a execução de cada etapa da construção certificou ações que ensejaram pagamentos no ano de 2009, sem execução comprovada das obras, as quais foram constatadas inexistentes em inspeção efetuada pela concedente em outubro de 2010.



c.1. Valores históricos dos débitos e data de ocorrência:

DATA	CHEQUE	VALOR (R\$)
15.6.2009	85002 (peça 4, p. 203-206)	294.456,23
31.8.2009	85003 (peça 4, p. 198).	400.000,00

Observação: as datas para o cálculo da correção e acréscimos dos juros de mora são os registrados como pagos à construtora.

Valor atualizado em 12.12.2012: R\$ 1.093.406,04 (um milhão noventa e três mil quatrocentos e seis reais e quatro centavos).

III. seja aplicada ao Sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, a multa prevista nos arts. 19, *caput*, e 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da deliberação, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;  
IV. seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, caso não atendida a notificação; e  
V. seja remetida cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Procurador Chefe da Procuradoria da República no Amazonas para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992”.

## II

O Ministério Público acompanha, no essencial, a proposta da unidade técnica.

Como visto, por ocasião da vistoria *in loco* realizada pelo Ministério da Defesa, em outubro de 2010, já havia sido gasto o total dos recursos repassados ao município, de acordo com os extratos da conta específica juntados aos autos:

DATA	CHEQUE	VALOR (R\$)
15.6.2009	85002 (peça 4, p. 203/6)	294.456,23
31.8.2009	85003 (peça 4, p. 198).	400.000,00
3.9.2009	85004 (peça 4, p. 207/8)	117.452,27
30.9.2009	85005 (peça 4, p. 207/8)	200.000,00

Ainda, as cópias juntadas aos autos demonstram que os cheques 850002 e 850004 foram emitidos em favor da Construtora Geneve e que o cheque 850005 foi destinado à Prefeitura Municipal de Autazes (peça 4, pp. 203/8).

Quanto ao cheque 850003, no valor de R\$ 400.000,00, não foi juntada sua cópia ao processo. No entanto, considerando que a construtora emitiu a Nota Fiscal 77 neste valor (peça 6, p. 44) e que esta não nega ter recebido o montante, tem-se que foi pago à empresa contratada. Ou seja, à época da vistoria, a construtora tinha recebido cerca de 60% do valor do objeto.

Assim, a obra realizada, até aquele momento, deveria corresponder aos pagamentos efetuados. Todavia, a equipe de fiscalização verificou a execução de apenas 0,82%



do objeto conveniado.

Nesse sentir, cumpre lembrar que, segundo entendimento jurisprudencial desta Corte, os relatórios de auditoria/inspeção contam com presunção de veracidade e legitimidade, a qual só pode ser descaracterizada mediante a apresentação de prova robusta em contrário (v.g. Acórdãos 6.237/2012, 3.433/2012, 1.891/2006 - Primeira Câmara e 510/2005 - Segunda Câmara).

No caso vertente, o fato de existir um parque agropecuário em Autazes/MA e de este ser utilizado para eventos em nada auxilia os responsáveis.

As fotos e as notícias trazidas pela construtora, em sua defesa, indicam que o parque agropecuário somente esteve em condições de ser utilizado no ano de 2011 (peça 21, p. 22), o que não descaracteriza as conclusões da equipe de vistoria.

Demais disso, *“a mera execução do objeto do convênio não implica o julgamento pela regularidade das contas, pois os recursos utilizados na sua execução podem provir de outras fontes, tendo sido integralmente desviados os recursos federais”* (Acórdão 1.019/2009 - Primeira Câmara).

Assim, nos termos da jurisprudência deste Tribunal, *“para que se configure a boa e regular aplicação de recursos públicos descentralizados, não basta que o gestor afirme a consecução de determinado objeto. A este compete demonstrar efetivamente que o objeto fora realizado com a verba recebida por meio do ajuste, mediante o estabelecimento de nexo causal entre as despesas realizadas e os valores transferidos”* (Acórdão 386/2008-Plenário).

Na situação presente, levando-se em conta que a construção do objeto ocorreu em momento posterior aos pagamentos efetuados, não é possível estabelecer o nexo causal necessário para a aprovação das contas (Acórdãos 1.971/2006 - 2ª Câmara, 2.092/2006, 126/2009, 1.019/2009, 1.537/2009, 3.589/2009, todos da 1ª Câmara, entre outros), restando, deste modo, evidenciado o dano ao erário no valor total transferido por força do convênio em questão.

Deve-se destacar que nem mesmo o valor correspondente à ínfima parcela realizada pode ser abatido do débito, pois *“a utilização de parte dos recursos federais transferidos por força de convênio, se não contribuir para o alcance do objeto pactuado, não permite o abatimento do valor a ser ressarcido e somente não se imputa débito à parcela de obra executada e com potencial de destinação útil à sociedade”* (Acórdãos 1.576/2007 e 1.927/2007, ambos da 2ª Câmara).

Igualmente, estabelece a jurisprudência deste Tribunal que a execução, ainda que parcial, do objeto, somente se presta a reduzir o débito do responsável quando comprovada a possibilidade de aproveitamento das parcelas construídas (Acórdãos 112/2007 e 1.521/2007-2ª Câmara). E, no caso em tela, não há prova alguma de que a parcela executada tenha sido aproveitada na finalização da obra apresentada na defesa.

No que se refere à obrigação de recompor o erário, cumpre incluir no rol de responsáveis, a teor do disposto no § 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992, tanto os agentes públicos que praticaram o ato irregular, quanto os terceiros que, como contratantes ou partes interessadas na prática do mesmo ato, de qualquer modo, hajam concorrido para o cometimento do dano apurado. Ou seja, a responsabilidade pelo ressarcimento do débito deve recair, solidariamente, sobre todos os que a ele deram causa, uma vez que a obrigação de indenizar surge em virtude da conduta integrante da cadeia causal propiciadora do prejuízo.

Nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967, *“o ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre*



*cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexos causal entre estes e os recursos repassados, o que não ocorreu nos presentes autos” (Acórdão 317/2005 - Primeira Câmara, no mesmo sentido os Acórdãos 1.971/2006 - 2ª Câmara e 2.092/2006 - 1ª Câmara e Enunciado de Decisão TCU 176).*

Outrossim, é firme a jurisprudência do TCU no sentido de atribuir ao gestor responsabilidade pessoal pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos mediante convênio, responsabilidade esta que dimana da lei (Decisão 667/1995 - Plenário; Acórdãos 384/1998 - 2ª Câmara; 92/1999 - 1ª Câmara; 371/1999 - 2ª Câmara; 292/2001 - 2ª Câmara).

Assim, cabia ao sr. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio provar, por meio de documentação robusta, a correta aplicação dos recursos públicos federais que foram por ele geridos. No entanto, apesar de devidamente citado, não compareceu aos autos para tanto. Deve, portanto, ser condenado a restituir integralmente os valores que lhe foram confiados.

Do mesmo modo, deve ser responsabilizada a construtora, uma vez que emitiu notas fiscais do que não havia construído e recebeu por tais serviços, atuando, desta forma, para a efetivação do prejuízo ao erário, motivo por que deve recolher aos cofres públicos o valor que lhe foi indevidamente pago.

No mesmo sentido foi a participação do sr. João Lúcio Galvão Gonçalves, engenheiro civil responsável pela obra, que atestou a execução dos serviços descritos na Notas Fiscais 47 e 54 da empresa Geneve Construções Ltda. (peça 6, pp. 27/38), os quais, posteriormente, comprovou-se não executados. Assim, deve ser condenado, solidariamente com os demais responsáveis, a devolver os valores correspondentes: R\$ 294.456,23 e 117.452,27.

### III

Pelo exposto, o Ministério Público propõe ao Tribunal que:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, julgue irregulares as contas dos srs. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, ex-Prefeito do Município de Autazes/MA, e João Lúcio Galvão Gonçalves, engenheiro civil responsável pela obra, condenando-os, solidariamente com a Construtora Geneve Construções Ltda., ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

- Responsáveis solidários: Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, João Lúcio Galvão Gonçalves e Construtora Geneve Construções Ltda.:

DATA	CHEQUE	VALOR (R\$)
15.6.2009	850002	294.456,23
3.9.2009	850004	117.452,27

- Responsáveis solidários: Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio e Construtora Geneve Construções Ltda.:

DATA	CHEQUE	VALOR (R\$)
31.8.2009	850003	400.000,00



- Responsável: Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio:

DATA	CHEQUE	VALOR (R\$)
30.9.2009	850005	200.000,00

b) aplicar aos srs. Raimundo Wanderlan Penalber Sampaio, João Lúcio Galvão Gonçalves e à Construtora Geneve Construções Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Brasília, em 3 de abril de 2013.

**Júlio Marcelo de Oliveira**  
Procurador