



Processo TC-036.524/2011-5 (com 17 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se da tomada de contas especial de responsabilidade do sr. João Cândido Carvalho Neto, ex-prefeito de Magalhães de Almeida/MA (gestão 1997-2000 – peça 4, pp. 59 e 93), instaurada em virtude da não aprovação da prestação de contas atinente ao Convênio 61/1997 (Siafi 320386), celebrado entre a União, por intermédio do então Ministério do Planejamento e Orçamento/Secretaria Especial de Políticas Regionais/SePRE, e a referida municipalidade, em 25.7.1997, no valor total de R\$ 221.235,00 (concedente: R\$ 200.000,00, contrapartida: R\$ 21.235,00), com vistas à melhoria de 150 habitações urbanas, nos termos do plano de trabalho aprovado (peça 1, pp. 3/31 e 43/57).

A planilha de custo de cada unidade foi orçada em R\$ 1.474,90, consoante especificação a seguir (peças 1, p. 7, e 6, p. 1):

Item	Descrição	Unid.	Quant.	Preço unit.	Preço total	Total convênio
1.	COBERTURA					
1.1	Estrutura p/ telha de barro	m ²	25,00	13,89	347,23	52.084,50
1.2	Cobertura com telha de barro	m ²	27,00	9,54	257,58	38.637,00
1.3	Cumeeira p/ telha de barro	m ²	7,40	7,23	53,50	8.025,00
	Subtotal				658,31	98.746,50
2.	ACABAMENTO					
2.1	Reboco paulista – A8 (cim, saibro, areia)	m ²	126,80	6,44	816,59	122.488,50
	Subtotal				816,59	122.488,50
	TOTAL DA UNIDADE				1.474,90	221.235,00

Os recursos federais foram transferidos em duas parcelas, no valor de R\$ 100.000,00 cada, em 11.8.1997 e 8.10.1997 (peças 1, pp. 63 e 75, e 4, p. 89). Os respectivos créditos na conta específica ocorreram nos dias 18.8.1997 e 21.10.1997 (peça 1, pp. 71 e 89).

A vigência do ajuste findou no dia 24.1.1998, com prazo para prestação de contas até 25.3.1998 (peças 1, p. 53; 2, pp. 79/83, e 4, pp. 85/9).

A prestação de contas foi apresentada em 18.9.1998 (peça 1, pp. 77/115). De acordo com a relação de pagamentos, todas as despesas foram feitas em favor da Construtora Matos Ltda. (CNPJ 69.388.262/0001-71), no período entre 18.8 e 21.10.1997 (R\$ 221.235,00, peça 1, p. 85), e o Termo de Aceitação Definitiva da Obra data de 21.10.1997 (peça 1, p. 95).

A Caixa Econômica Federal realizou vistoria *in loco* em junho de 2001, concluindo pela execução de **24,84% do objeto**, nos termos do Relatório de Avaliação Final – RAF/MI de 28.6.2001, à peça 2, pp. 1/21, e do Relatório Complementar, também de 28.6.2001, à peça 2, pp. 23/53.



O ex-Prefeito João Cândido Carvalho Neto apresentou defesa administrativa em duas oportunidades: 5.8.2005 (peça 2, pp. 95/101) e 9.9.2008 (peça 4, pp. 63/5), as quais não foram acolhidas pelo ministério, conforme Parecer Técnico LHCK 115/2005 (peça 3, pp. 53/9) e Informação 131/2008/CGCON (peça 4, pp. 29/37 e 61).

O Relatório de Tomada de Contas Especial 54/2008 apontou as seguintes irregularidades (peça 4, pp. 67/73):

“a) não execução de 75,16% [100% – 24,84%] das metas físicas inicialmente pactuadas, conforme Relatório de Avaliação Final às fls. 60/62, equivalente a R\$ 150.320,00 dos recursos originalmente repassados pela União;

b) não aplicação dos recursos transferidos pela União no mercado financeiro.”

O Controle Interno, por meio do Relatório de Auditoria SFC/CGU 218.318/2011, acompanhou as conclusões do órgão concedente (peça 4, pp. 97/103).

No âmbito desta Corte, a Secex/MA promoveu a citação do ex-Prefeito João Cândido, nos moldes seguintes (peça 8):

“**Ato impugnado:** Conforme Relatório de Avaliação Final do projeto emitido pela CEF em 28/6/2001, execução parcial de somente 24,84% do objeto conveniado, tendo sido executados os seguintes serviços em apenas 72 unidades habitacionais das 150 previstas, bem ainda as irregularidades a seguir relatadas:

Item	Descrição	Executado		
		Total convênio	(%) físico verificado	Correspondente em R\$
1.	COBERTURA			
1.1	Estrutura p/ telha de barro	52.084,50	35,00	18.229,50
1.2	Cobertura com telha de barro	38.637,00	78,49	30.326,18
1.3	Cumeeira p/ telha de barro	8.025,00	38,00	3.049,50
	Subtotal	98.746,50		
2.	ACABAMENTO			
2.1	Reboco paulista – A8 (cim, saibro, areia)	122.488,50	2,74	3.356,18
	Subtotal	122.488,50		
	TOTAL DA UNIDADE	221.235,00	24,84	54.961,44

a) a localização da obra não confere com o plano de trabalho, pois nem todas as ruas foram encontradas e existe a Rua da Torre de Televisão que, na realidade, tem o nome de Rua Zizi Gomes;

b) não foram apresentados projetos e especificações detalhadas de cada casa;

c) das unidades vistoriadas, 2 unidades foram executadas em pontos comerciais e 1 foi intervenção em unidade habitacional de excelente qualidade;

d) 19 unidades vistoriadas indicadas pelo representante da prefeitura não constam na lista oficial de beneficiários;

e) não foi apresentado memorial descritivo completo para os serviços;



f) qualidade inferior dos serviços, tendo sido substituído o madeiramento previsto, que era de madeira de lei serrada com bitolas preestabelecidas, por peças de carnaúba na cumeeira e frechal, e por peças de pau roliço de qualidade inferior e impróprias para uso em caibro, apresentando já na ocasião, em junho de 2001, um desgaste excessivo por ataque de cupim em mais de 90% das unidades vistoriadas.

Quantificação do débito:

Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência
50.320,00	18.8.1997
100.000,00	21.10.1997

Valor total atualizado até 9.8.2012: R\$ 368.259,46”

O responsável aduziu defesa (peça 15) e a Secex/MA propõe ao Tribunal, em pareceres uniformes (peças 16 e 17):

“I) julgar irregulares as contas de João Cândido Carvalho Neto (CPF 099.155.913-49), *ex vi* dos arts. 1º, I, e 16, III, ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, I, e 209, II e III, do Regimento Interno do TCU, com fundamento no que se consignou nos itens 12 *usque* 36 desta instrução, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, sobre as quais devem incidir correção monetária e juros de mora desde a data de ocorrência até a de efetiva quitação, subtraindo-se, na ocasião, a quantia ora destacada como crédito:

Valor	data da ocorrência	discriminação da cifra
100.000,00	18.8.1997	<i>Débito</i>
95.972,04	18.8.1997	<i>Crédito</i>
100.000,00	21.10.1997	<i>Débito</i>

II) aplicar-lhe a multa estatuída nos arts. 19, *caput*, e 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 210, *caput*, e 267 do RITCU;

III) fixar-lhe o lapso de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 23, III, ‘a’, da LOTCU c/c o art. 214, III, ‘a’, do RITCU, o recolhimento da dívida bem como, atualizada monetariamente se a saldar após o vencimento, da sanção pecuniária aos cofres do Tesouro Nacional;

IV) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, como autorizam os arts. 28, II, da Lei 8.443/1992 e 219, II, do Regimento Interno, caso não haja atendimento à notificação;

V) remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a embasarem, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos dos arts. 16, § 3º, da Lei Orgânica e 209, § 7º, do Regimento Interno.”



II

A unidade técnica, em sua derradeira intervenção, pondera o seguinte (peça 16):

a) o ex-Prefeito, com base no que ele próprio argumentou, aceita a execução parcial do objeto do convênio, tanto que a dedução/compensação por ele pleiteada fica aquém do débito que lhe vem sendo irrogado. Assim, existe confissão, ainda que em parte, de descumprimento das metas ajustadas com o ministério, já em si a demonstrar a gravidade do caso, que comporta evidente situação de malbarato de dinheiros federais;

b) também não bastam as alegações defensivas para liquidar as distorções relacionadas à localização das obras, à ausência de projetos e especificações detalhadas das benfeitorias, à utilização de valores em benfeitorias de imóveis comerciais ou de excelente padrão construtivo, às 19 casas não constantes da listagem anexa ao plano de trabalho [peça 1, pp. 9/31], à falta de memorial descritivo dos serviços e à qualidade inferior de materiais empregados na consecução do objeto. Alegar, por exemplo, que a falha é bilateral, ou seja, do repassador e da municipalidade conveniente, não convence, notadamente porque, pelas declarações oficializadas pelo sr. João Cândido, tudo estaria executado na mais perfeita conformidade com o avençado (Termo de Aceitação da Obra à peça 1, p. 95), algo que, verdadeiramente, nunca aconteceu;

c) os preços e os valores de quaisquer itens medidos, aceitos ou não, necessitam – para efeito de quantificação de débito ou dedução/compensação – refletir, em consonância com o plano de trabalho (peça 1, pp. 3/5) e com a Cláusula Quarta do convênio, alíneas *a* e *b* (peça 1, p. 45), a participação da União, de um lado, e do município, de outro, nos custos das benfeitorias ajustadas. A tabela abaixo, que se baliza na planilha de gastos aprovada (peça 1, p. 7), ajuda a compreender o que se afirma.

descrição		unida de	quantida de	preço unitário	Preço total	participação de recursos federais (90,40%) ^{1 e 2}	participação de recursos municipais (9,60%) ^{3 e 4}
Item	subitem						
cobertura (1)	estrutura p/ telha de barro (1.1)	M ²	25,00	13,89	347,23	313,90	33,33
	cobertura com telha de barro (1.2)	M ²	27,00	9,54	257,58	232,86	24,72
	cumeeira p/ telha de barro (1.3)	M ²	7,40	7,23	53,50	48,37	5,14
acabamento (2)	reboco paulista - A8 (cimento, saibro e areia)	M ²	126,80	6,44	816,59	738,21	78,38
total por moradia					1.474,90	1.333,33	141,57



descrição		unidade	quantidade	preço unitário	Preço total	participação de recursos federais (90,40%) ^{1 e 2}	participação de recursos municipais (9,60%) ^{3 e 4}
Item	subitem						
quantidade de moradias					150,00	135,60	14,40
soma projetada					221.235,60	200.000,00	21.235,60

¹ Equivalente a esta regra de proporcionalidade: (aporte da União/total projetado) x 100% = (200.000,00/221.235,60) x 100% = 90,40%.

² A cota federal para cada item de custo foi assim aferida: 90,40% x custo do item.

³ Calculada pela seguinte regra: (contrapartida do conveniente/total projetado) x 100% = (21.235,60/221.235,60) x 100% = 9,60%.

⁴ A cota municipal para cada item de custo foi assim aferida: 9,60% x custo do item.

d) para evitar enriquecimento sem causa (Código Civil, artigos 884 e 885), e malgrado esteja caracterizada grave violação às normas legais e conveniais, levar-se-ão em conta todas as medições referendadas pela Caixa Econômica Federal, quer aludem a casas inicialmente contempladas (ou não) no plano de trabalho, quer digam respeito a serviços em quantitativo diverso do inicialmente programado;

e) tomar-se-á como suscetível de qualquer dedução ou abatimento a quantia de R\$ 200.000,00, representativa das duas parcelas efetivamente descentralizadas pelo concedente;

f) no tocante ao item *reboco paulista – A8 (cimento, saibro e areia)*, originalmente previsto no plano de trabalho (peça 1, p. 7), há informações desconstruídas por parte da Caixa Econômica Federal. De fato, no RAF/MI (peça 2, pp. 1/7), o valor dado como executado correspondeu a R\$ 3.356,18, constando no relatório complementar de vistoria (peça 2, pp. 23/5) que seriam 41 casas. Entretanto, na listagem de imóveis beneficiados que o acompanha (peça 2, pp. 27/53), e como quer ver contabilizados o ex-gestor (peça 15, pp. 6/9), o número de residências chega a 46. Reparo, pois, há de ser feito; não, porém, segundo o desejo do defêndente, consistente em detrair R\$ 37.563,14 (R\$ 22.047,93 para 27 casas da listagem e R\$ 15.515,21 para 19 fora dessa listagem) da dívida. A fração a deduzir/compensar deve limitar-se a R\$ 33.957,08, conforme o seguinte cálculo:

Item medido pela CEF/MA	reboco paulista – A8 (cimento, saibro e areia)
(a) custo por m ² (peça 1, p. 7)	6,44
(b) número de m ² por moradia (peça 1, p. 7)	126,80
(c = a x b) preço por moradia	816,59
(d) número de casas da listagem (peça 2, pp. 33/53)	27
(e) número de casas fora da listagem (peça 2, pp. 27/31)	19



Item medido pela CEF/MA	reboco paulista – A8 (cimento, saibro e areia)
$(f = d + e)$ total de casas	46
$(g = c \times f)$ preço total	37.563,14
$[h = (90,40 \div 100) \times g]$ valor dedutível considerando os recursos originários da União	33.957,08

g) quanto ao item *alvenaria*, que, embora inexistente na planilha original do convênio (peça 1, p. 7), foi encontrado e medido pela Caixa em 71 casas (peça 2, p. 23), há de ser feita a dedução/compensação, não, contudo, do jeito pretendido pelo ex-Prefeito. É que, para o defendente, o custo de R\$ 8,01/m² usado no cálculo da fiscalização somente incorporaria o material utilizado na execução do serviço, sem contemplar o custo da mão de obra, de R\$ 4,50/m², de modo que o custo pertinente totalizaria R\$ 12,51/m², o qual, multiplicado pela área de cada casa e pelo número de imóveis vistoriados, resultaria na cifra de R\$ 11.289,00 (peça 15, p. 9). Ocorre que não existe qualquer base para assegurar que o valor estipulado pela Caixa para alvenaria, de R\$ 8,01/m², deixasse de lado despesa com força de trabalho, pois, como se visualiza no tópico 8.1 do relatório complementar (peça 2, p. 23), se tomou em consideração o preço do *serviço*, nada permitindo inferir que não dissesse respeito ao custo conglobado do item. De mais a mais, o ex-gestor, a quem incumbia o ônus do alegado, nenhuma prova trouxe da real composição que entende correta para o custo do serviço, muito menos de que modo e com fundamento em que índices de preço e de insumo do trabalho humano teria chegado a estimar em R\$ 4,50/m² o valor da mão de obra. Assim, a parcela a deduzir/compensar do débito total cingir-se-á a R\$ 6.539,71, de acordo com o seguinte cálculo:

item medido pela CEF/MA	alvenaria
(a) custo por m ² (peça 2, p. 23)	8,01
(b) número de m ² por moradia (peça 2, p. 23)	12,72
$(c = a \times b)$ preço por moradia	101,89
(d) quantidade de casas (peça 2, p. 23)	71
$(e = c \times d)$ preço total	7.234,19
$[f = (90,40 \div 100) \times e]$ valor dedutível considerando os recursos originários da União	6.539,71

h) em relação ao item *cumeieira* (plano de trabalho à peça 1, p. 7), o ex-Prefeito defende (peça 15, p. 6) que a dedução/compensação deste serviço devia ser diferente da proposta pela Caixa, porquanto o relatório de fiscalização fora impreciso, empregando medida linear (640,80m) [peça 2, p. 7]



para um serviço mensurável em metragem quadrada, além de considerá-lo concluído em apenas 30% das casas, reduzindo, assim, unilateralmente o preço de R\$ 7,23/m² para R\$ 2,38/m². Esta argumentação não procede, porque:

h.1) o ex-alcaide, consciente ou inconscientemente, extrapola o serviço para o universo de 150 casas, meta que ele sabidamente não alcançou, camuflando, assim, a justificativa da drástica redução do custo do serviço por ele assinalada;

h.2) a fiscalização valeu-se de metragem unidimensional à vista do fato de que a benfeitoria consistiu na simples colocação de telhas soltas e sem remate sobre o encontro da cumeeira (peça 2, pp. 3, 7 e 25);

h.3) apesar dessa grave falha, a Caixa decidiu dar por boa execução em percentual superior aos declarados 30%, situando-a na faixa de 38% do total projetado para 150 casas (e não somente para as 72 localizadas e vistoriadas), ao aprovar R\$ 3.049,50 de uma soma de R\$ 8.025,00.

A fração a deduzir/compensar do débito total circunscrever-se-á a R\$ 2.756,75, segundo cálculo abaixo:

item medido pela CEF/MA	cumeeira
(a) custo por m ² (peça 1, p. 7)	7,23
(b) número de m ² por moradia (peças 1, p. 7, e 2, p. 25)	7,40
(c=a x b) preço por moradia (peça 1, p. 7)	53,50
(d) preço total (peça 2, p. 7)	3.049,50
[e=(90,40÷100) x d] valor dedutível considerando os recursos originários da União	2.756,75

i) sobre o item *estrutura para telha de barro (madeiramento)*, incluso desde a origem no plano de trabalho do ajuste (peça 1, p. 7), o ex-Prefeito sustenta (peça 15, pp. 5/6) que a dedução/compensação final deste serviço diverge da insinuada pela Caixa, haja vista que o autor do relatório de fiscalização entendera ser o custo da madeira roliça de meros R\$ 4,68/m², muito menor que os já insuficientes R\$ 13,89/m² apontados no RAF (peça 2, pp. 1/7) e, sobretudo, os R\$ 25,00/m² orçados originalmente, criando uma imaginada diferença (não computada) de R\$ 33.854,92;

i.1) segundo a Caixa (peça 2, pp. 3, 7 e 25), a estrutura para telha de barro implicou, para as 72 unidades localizadas e vistoriadas, dois serviços: a) ripamento, que, avaliado como sendo de 35% do previsto no orçamento-base (R\$ 52.084,50) para 3.750,00m² (150 casas com 25,00m² de serviço cada uma, ainda que comprovadamente a área média das habitações periciadas tenha sido de 54m²), foi aceito no importe de R\$ 18.229,58; b) madeiramento de pau roliço, o qual, fugindo à especificação do projeto (madeira de lei) e sem qualidade apropriada para aludido tipo de melhoria predial, afora exibir sinais de acentuada deterioração e ataque por cupins, acabou recusado e, por isto, ensejou a glosa de R\$ 37.791,36;

i.2) diante disso, não prosperam completamente as razões de defesa, porque inexistente maneira segura de aprovar um item de custo (madeiramento de pau roliço) que, com fundamentos razoáveis, a instância fiscalizadora primária refugou, devendo-se acatar exclusivamente o ripamento realizado e admitido. No entanto, o cálculo há, de fato e de direito, de considerar o volume de ripas na



exata dimensão física executada, isto é, 3.888m^2 (54m^2 em cada uma das 72 residências efetivamente beneficiadas), ao custo unitário de R\$ $4,86/\text{m}^2$, resultante da incidência proporcional (35%) deste item na composição do preço do madeiramento (R\$ $13,89/\text{m}^2$), de acordo com orçamento inaugural (peça 1, p. 7) e oportuna manifestação técnica da Caixa (peça 2, pp. 7 e 23);

i.3) a quantia de R\$ 17.085,98 [R\$ 17.081,69] é dedutível/compensável do débito global:

Item medido pela CEF/MA	estrutura para telha de barro
(a) custo por m^2	4,86
(b) número de m^2 por moradia (peça 2, pp. 7 e 23)	54,00
(c= $a \times b$) preço por moradia	262,44
(d) quantidade de casas (peça 2, pp. 7 e 23)	72
(e = $c \times d$) preço total	18.895,68
$[f=(90,40 \div 100) \times e]$ valor dedutível considerando os recursos originários da União	17.081,69

j) no caso da *cobertura de telha de barro*, assiste parcial razão ao sr. João Cândido Carvalho Neto (peça 15, pp. 5/6), pois é inconcebível, somente com a afirmação de ser inferior a qualidade da telha usada na região, reduzir-se o preço do serviço para R\$ $7,79/\text{m}^2$ [peça 2, p. 7], especialmente em face da defasagem entre este e, bem mais antigo e maior que ele, o constante do orçamento convenial (peça 1, p. 7). Ainda quanto à justeza da linha defensiva, e adotando as premissas alhures expostas, a conta levará em consideração que, segundo relatório da própria Caixa, as 72 casas tiveram área coberta média de 54m^2 . Logo, preservando-se o custo originário de R\$ $9,54/\text{m}^2$, dever-se-á atribuir a este item o valor de R\$ 33.530,73, dedutíveis/compensáveis da dívida:

item medido pela CEF/MA	cobertura de telha de barro
(a) custo do m^2 (peça 1, p. 7)	9,54
(b) número de m^2 por moradia (peça 2, pp. 7 e 23)	54,00
(c = $a \times b$) preço por moradia	515,16
(d) quantidade de casas (peça 2, pp. 7 e 23)	72
(e = $c \times d$) preço total	37.091,52
$[f=(90,40 \div 100) \times e]$ valor dedutível considerando os	33.530,73



recursos originários da União	
--------------------------------------	--

k) por último, e mesmo sem expressa postulação do responsável, cumprirá diminuir do débito o serviço relacionado a *baldrame*, que, malgrado inexistente no plano de trabalho (peça 1, p. 7), a Caixa, nas medições que efetuou (peça 2, pp. 7 e 23), acusa haver atingido 71 casas, volume agregado de 45,15m³ e soma de R\$ 2.329,74. Ressalve-se, porém, que, mantendo coerência com as premissas metodológicas de rateio econômico alhures esboçadas, deduzir-se-ão somente 90,40% desta cifra, consoante elucidação a seguir:

item medido pela CEF/MA	baldrame
(a) custo do m ³ (peça 2, pp. 7 e 23)	51,60
(b) número global de m ³	45,15
(c) preço total	2.329,74
[$d = (90,40 \div 100) \times c$] valor dedutível considerando os recursos originários da União	2.106,08

l) conclusivamente, acatando em parte mínima os argumentos do sr. João Cândido Carvalho Neto, enumeram-se as quantias válidas, ante o laudo de inspeção da Caixa e das ponderações acima desenvolvidas:

Discriminação	previsto no orçamento	execução	valor a deduzir/compensar no débito (considerando a porcentagem de 90,40% de recursos da União)
Reboco paulista - A8 (cimento, saibro e areia)	Sim	parcial e direcionada a imóveis fora da listagem inicial	33.957,08
Alvenaria	Não	parcial e direcionada a imóveis fora da listagem inicial	6.539,71
Cumeeira	Sim	parcial e direcionada a imóveis fora da listagem inicial	2.756,75
Estrutura para telha de barro	Sim	parcial (só ripamento foi aceito) e direcionada a imóveis fora da listagem inicial	17.081,69



Cobertura de telha de barro	sim	parcial e direcionada a imóveis fora da listagem inicial	33.530,73
Baldrame	não	execução parcial e direcionada a imóveis fora da listagem inicial	2.106,08
somatório			95.972,04

m) para efeito da correta quantificação do débito, abater-se-á, por mais favorável ao responsável, a soma acima descrita da parcela de R\$ 100.000,00 depositada em 18.8.1997 na conta do convênio (peça 1, pp. 71 e 91), de modo que serão estes os parâmetros de cálculo;

n) quanto ao exame previsto no artigo 202, §§ 2º e 6º, do RI/TCU e na Decisão Normativa TCU 35/2000, diante da irracional conduta do ex-gestor, máxime pela apresentação de prestação de contas que dava por integralmente executado um conjunto de melhorias urbanas que somente o foi em parte (peça 1, p. 95: Termo de Aceitação Definitiva de Obras e/ou Serviços, de 21.10.1997), não se configurou a boa-fé subjetiva ou objetiva, razão por que deve de imediato suceder o julgamento das contas.

III

Com as vênias de estilo, o Ministério Público tem por necessária a citação do sr. João Cândido Carvalho Neto, ex-Prefeito, pelo valor integral repassado à conta do convênio, tendo em vista a ausência de nexos causal entre os recursos federais transferidos e a parcela executada do objeto.

A movimentação financeira do ajuste foi a seguinte, conforme extratos bancários acostados à prestação de contas (peça 1, pp. 71 e 89/91):

DATA	HISTÓRICO	VALOR	SALDO
15.8.1997	EM. EXTRATO	1,00D	1,00D
18.8.1997	AV. DÉBITO	70.000,00D	
	RECIBO	20.248,93D	
	RECIBO	9.750,07D	
	ORDEM BANCÁRIA	100.000,00C	0,00C
21.10.1997	SAQUE	100.000,00D	
	ORDEM BANCÁRIA	100.000,00C	0,00C

Nos termos do entendimento assente no voto que precede o Acórdão 6.358/2012 – 2ª Câmara, da lavra do Ministro André Luís de Carvalho, “(...) a principal irregularidade alvitada nos autos [TC-015.440/2009-8] consiste no **saque em espécie** da totalidade dos recursos federais transferidos pela Funasa (cerca de R\$ 731 mil), **fato esse que impede o estabelecimento de qualquer nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e as despesas realizadas no âmbito do convênio em questão, lembrando que cabe ao gestor responsável pelo saque em espécie o dever de comprovar a boa e regular destinação dada aos valores federais, nos termos do art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, e do art. 70, parágrafo único, da Constituição de 1988**” (grifou-se).

É nesse sentido que a jurisprudência deste Tribunal aplicável às transferências de recursos federais por meio de convênios estabelece que a congruência entre a movimentação bancária e os



comprovantes de despesas é elemento crucial para o estabelecimento do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos transferidos, indispensável para a aprovação das contas. Demonstrar a existência deste nexo faz parte do inafastável ônus do gestor de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua administração, conforme se verifica nos excertos a seguir:

“1. O saque dos recursos de uma só vez, em espécie, impossibilita verificar o nexo de causalidade entre a despesa realizada e os recursos transferidos.” (sumário do Acórdão 2.018/2007 - 2ª Câmara).

“Isto porque, conforme 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.

Para isso, é imprescindível que a apresentação da conciliação bancária do Termo de Parceria esteja composta dos comprovantes de despesas, juntamente com os cheques nominativos, ou transferências bancárias, aos respectivos credores, de forma a que se possa aferir, mediante a análise dos extratos bancários, a associação de cada movimentação da conta específica a cada pagamento de despesa e seu respectivo credor.” (voto condutor do Acórdão 386/2008 – Plenário).

“A ausência no nexo de causalidade entre as despesas declaradas e os recursos federais repassados, em decorrência do saque integral mediante recibo dos recursos depositados na conta específica do convênio, importa no julgamento pela irregularidade das contas do responsável, na sua condenação em débito pelo valor total do repasse e na aplicação de multa.” (sumário do Acórdão 2.831/2009 – 2ª Câmara)

“1. Todos os recursos públicos derivados de convênios, celebrados entre a União e Estado-membro, são recursos públicos federais e devem obediência a normas federais e às cláusulas explicitamente acordadas no instrumento.

2. A manutenção de tais recursos públicos federais, na conta específica, não é mero requisito de forma, mas instrumento imprescindível à transparência e à regularidade da gestão, bem como a assegurar o nexo entre a movimentação bancária e as despesas efetuadas, com a finalidade do convênio.” (Acórdão 307/2009 – Plenário)

“1. Os recursos recebidos por prefeituras municipais em decorrência de convênios firmados com a União devem ser mantidos em conta bancária específica, somente sendo permitidos saques para o pagamento de despesas previstas no plano de trabalho, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, ou para aplicação no mercado financeiro.

2. A retirada dos recursos da conta corrente quebra a presunção de regular nexo causal entre os pagamentos e a quitação, inviabilizando a aceitação da quitação como documentação suficiente para provar a regularidade do pagamento.” (Acórdão 753/2007 – 2ª Câmara)

No caso concreto, o tempo decorrido desde o repasse dos recursos não deve ser tido como fator impeditivo do contraditório e da ampla defesa, considerando que a fiscalização levada a termo pela Caixa ocorreu em 2001, com a participação do sr. Bernardo Lima Carvalho, indicado pelo sr. Luiz



Gonzaga, assessor da prefeitura (peça 2, p. 5, item 6), e o ora responsável apresentou defesa administrativa em 2005 e em 2008 (peças 2, pp. 95/101, e 4, pp. 63/5). Ciente, pois, desde 2001, dos inúmeros problemas apontados pela vistoria *in loco*, é certo que o sr. João Cândido sabia que, mais cedo ou mais tarde, seria chamado a prestar esclarecimentos perante este Tribunal.

Cabe, por conseguinte, preliminarmente, renovar a citação do sr. João Cândido, desta feita pelo valor total repassado, ante a não comprovação do devido nexo de causalidade, lembrando que, nos termos do artigo 6º da IN/TCU 71/2012, “salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses: (...) II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente”, não sendo esta a hipótese destes autos.

IV

Caso Vossa Excelência não concorde com a medida saneadora alvitrada, não há reparos a fazer na proposta de encaminhamento da unidade técnica, considerando que a Caixa Econômica reconheceu a funcionalidade da parcela dos serviços executados (peça 2, p. 3, item 5.7).

A propósito, em se tratando de execução parcial do objeto, deveria, em tese, ser promovida a citação solidária da empresa contratada.

Ocorre que, no caso concreto:

a) o Relatório de Avaliação Final/Caixa, de junho de 2001, noticia que a Construtora Matos Ltda. (CNPJ 69.388.262/0001-71) não fora localizada no endereço indicado (peça 2, p. 5, item 6);

b) embora a relação de pagamentos indique que a totalidade do recurso conveniado teria sido repassada à construtora, não constam dos autos as respectivas notas fiscais nem a cópia do contrato eventualmente firmado entre a municipalidade e a empreiteira;

c) nenhuma das peças acostadas à prestação de contas (p. ex., Relatório de Cumprimento do Objeto – RCO, Relatório de Execução Físico-Financeira – REFF e Termo de Aceitação Definitiva da Obra, peça 1, pp. 77/115) contém assinatura de representante legal da construtora e/ou carimbo desta.

Não há, portanto, nesse cenário, vínculo jurídico bastante para se promover a citação da construtora, em solidariedade, pelo dano havido.

V

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público, em preliminar, pela citação do sr. João Cândido Carvalho Neto, ex-Prefeito, pelo valor integral repassado à conta do convênio (R\$ 200.000,00), tendo em vista a ausência de nexo causal entre os recursos federais transferidos e a parcela executada do objeto, haja vista a não identificação do destino dos recursos debitados/sacados da conta específica do convênio.

Alerta o Ministério Público que, no ofício de citação a ser encaminhado ao responsável, devem ser apresentados todos os dados e elementos indispensáveis à caracterização da origem ou proveniência da irregularidade apurada (Súmula TCU 98), cabendo detalhar todas as irregularidades que estão sendo imputadas, evitando descrições genéricas, de forma a possibilitar o adequado exercício de ampla defesa.

Caso Vossa Excelência não tenha por pertinente a medida saneadora alvitrada, o Ministério Público manifesta-se sucessivamente, em atenção ao disposto no artigo 62, § 2º, do Regimento Interno/TCU, de acordo com a proposição da Secex/MA (peças 16 e 17), sugerindo apenas que, na fundamentação legal da irregularidade das contas e da condenação em débito do sr. João Cândido



Carvalho Neto, ex-Prefeito (peça 16, item 37, subitem I), seja incluído o artigo 19, *caput*, da Lei 8.443/1992.

Brasília, em 6 de setembro de 2013.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador