



Processo Eletrônico TC 031.562/2010-8 (com 54 peças)
Tomada de Contas
Recurso de Reconsideração

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas anual da Secretaria Nacional de Habitação (SNH/MICI), a qual agrega as contas do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), relativa ao exercício de 2009, encaminhada por meio do Ofício AECI/GM/MICI 8723/2010, de 4.11.2010 (peça 1, p. 1).

A unidade técnica, depois de analisar os documentos que compõe a tomada de contas, apresentou a seguinte conclusão (peça 28, p.23):

“CONCLUSÃO

25. Diante dos fatos apurados pelos Relatórios de Auditoria de Gestão 244099 e 244100 e expostos nessa instrução, entende-se que devam ser julgadas regulares com ressalvas as contas de Inês da Silva Magalhães, CPF 051.715.848-50, em face das seguintes impropriedades:

- a) inadequação dos indicadores apresentados com os dispositivos da DN TCU 94/2008 (item 18 desta instrução);
- b) ineficiência do acompanhamento e fiscalização exercida sobre a execução dos contratos de repasse, o que configura descumprimento do *caput* do art. 52 da Portaria Interministerial 127/2008, em vigor à época (item 19 desta instrução).
- c) deficiência na gestão de contratos de repasse firmados pela Secretaria em virtude dos apontamentos formulados nos itens 2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.3, 2.1.1.4 e 2.1.1.5 do Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU 244099 (SNH) e itens 1.1.1.1, 1.1.1.2, 1.1.1.3 e 1.1.1.4 do Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU 244100 (FNHIS) (item 20 desta instrução);

26. Assim, sem prejuízo das ressalvas indicadas, entende-se conveniente propor a adoção das seguintes medidas:

- a) dar ciência à SNH/MICI que a ausência do acompanhamento e fiscalização nos contratos de repasse, de forma a garantir os atos praticados e a plena execução do objeto, conforme relatado na constatação 8 do Relatório de Auditoria de Gestão 244099, configura descumprimento ao *caput* do artigo 52 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (item 19 desta instrução);
- b) comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social que, nos 74 casos relacionados na tabela anexa (peça 3, p. 44/45) não houve a retenção e respectivo recolhimento da contribuição previdenciária prevista no art. 31, § 4º, inciso III, da Lei 8.212/1991 quando dos pagamentos decorrentes dos contratos de empreitada celebrados no âmbito de contratos de repasse firmados com o Ministério das Cidades (item 19 desta instrução);
- c) recomendar à Caixa Econômica Federal que, quando constatada a



ausência de retenção e recolhimento da contribuição previdenciária nos contratos de repasse firmados, deve ser emitido comunicado ao INSS informando sobre o não recolhimento dos valores, em descumprimento ao art. 31, § 4º, inciso III, da Lei 8.212/1991.

BENEFÍCIOS DE CONTROLE

27. Nos termos da Portaria TCU 82/2012, registram-se como benefícios esperados de controle, resultantes da proposta de encaminhamento destes autos, a melhoria na forma de atuação do órgão e o aumento da expectativa de controle”.

Assim, apresentou a seguinte proposta de encaminhamento (peça 28, pp. 23/4):

“I. julgar regulares com ressalva, dando-lhes quitação, com fundamento no art. 1º, inc. I, art. 16, inc. II, art. 18 e art. 23, inc. II, da Lei 8.443/92, as contas de Inês da Silva Magalhães, CPF 051.715.848-50, Secretária Nacional de Habitação, em razão das seguintes ocorrências:

- a) inadequação dos indicadores apresentados com os dispositivos da DN TCU 94/2008 (item 18 desta instrução);
- b) ineficiência do acompanhamento e fiscalização exercida sobre a execução dos contratos de repasse, o que configura descumprimento do *caput* do art. 52 da Portaria Interministerial 127/2008, em vigor à época (item 19 desta instrução).
- c) deficiência na gestão de contratos de repasse firmados pela Secretaria em virtude dos apontamentos formulados nos itens 2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.3, 2.1.1.4 e 2.1.1.5 do Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU 244099 (SNH) e itens 1.1.1.1, 1.1.1.2, 1.1.1.3 e 1.1.1.4 do Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU 244100 (FNHIS) (item 20 desta instrução);

II. julgar regulares as contas de [...]

III. dar ciência à SNH/MICI que a ausência do acompanhamento e fiscalização nos contratos de repasse, de forma a garantir os atos praticados e a plena execução do objeto, conforme relatado na constatação 8 do Relatório de Auditoria de Gestão 244099, configura descumprimento ao *caput* do artigo 52 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (item 19 desta instrução);

IV. comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social que, nos 74 casos relacionados na tabela anexa (peça 3, p. 44/45), não houve a retenção e respectivo recolhimento da contribuição previdenciária prevista no art. 31, § 4º, inciso III, da Lei 8.212/1991 quando dos pagamentos decorrentes dos contratos de empreitada celebrados no âmbito de contratos de repasse firmados com o Ministério das Cidades (item 19 desta instrução);

V. recomendar à Caixa Econômica Federal que, quando constatada a ausência de retenção e recolhimento da contribuição previdenciária nos contratos de repasse firmados, deve ser emitido comunicado ao INSS informando sobre o não recolhimento dos valores em descumprimento ao art. 31, § 4º, inciso III, da Lei 8.212/1991”.

O Ministério Público, em face do que restou apurado nos autos, manifestou-se de acordo com a proposta oferecida pela unidade técnica (peça 31).

As presentes contas foram julgadas em 12.3.2013, por meio do Acórdão 1.014/2013 - TCU - 2ª Câmara (Relação 2/2013 - Relator - Ministro-Substituto Marcos



Bemquerer Costa - Ata 6/2013 – 2ª Câmara - peça 32):

“Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso I, alínea ‘a’, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, em julgar as contas da Sra. Inês da Silva Magalhães regulares com ressalva e dar-lhe quitação, sem prejuízo de fazer as seguintes determinações, e, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso I, alínea ‘a’, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno/TCU, em julgar as contas dos demais responsáveis regulares e dar-lhes quitação plena, promovendo-se, em seguida, o arquivamento do processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-031.562/2010-8 (TOMADA DE CONTAS - Exercício: 2009)

1.1. Responsáveis: Inês da Silva Magalhães (051.715.848-50); Junia Maria Barroso Santa Rosa (724.447.206-44); Liane Vinagre Klautau (122.182.192-04); Maria Fernanda Ramos Coelho (318.455.334-53); Mirna Quindere Belmino Chaves (328.661.001-15).

1.2. Órgão/Entidade: Secretaria Nacional de Habitação – SNH/MiCi.

1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

1.5. Unidade Técnica: 6ª Secretaria de Controle Externo (Secex-6).

1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

1.7. Determinações:

1.7.1. à Secretaria Nacional de Habitação que acompanhe e fiscalize os contratos de repasse firmados pelo órgão, de forma a garantir os atos praticados e a plena execução do objeto, em cumprimento ao *caput* do art. 52 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n. 127/2008, impedindo, assim, a ocorrência das impropriedades indicadas no Relatório de Auditoria de Gestão n. 244.099 da Controladoria-Geral da União;

1.7.2. ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS que, nos 74 casos discriminados pela CGU no Relatório de Auditoria de Gestão n. 244.099, adote as medidas que julgar necessárias quanto à falta de retenção e respectivo recolhimento da contribuição previdenciária prevista no art. 31, § 4º, inciso III, da Lei n. 8.212/1991, quando dos pagamentos decorrentes dos contratos de empreitada celebrados no âmbito de contratos de repasse firmados com o Ministério das Cidades;

1.7.3. à Caixa Econômica Federal que, quando constatada a ausência de retenção e recolhimento da contribuição previdenciária nos contratos de repasse em que a entidade atue como interveniente, informe ao INSS sobre o não recolhimento dos valores, em descumprimento ao art. 31, § 4º, inciso III, da Lei n. 8.212/1991”.

Inconformada com a determinação que lhe foi imposta, a Caixa interpôs pedido de reexame (peça 45), requerendo, ao final, que seja reformado o acórdão *supra*, excluindo-se a determinação contida no item 1.7.3.

A Secretaria de Recursos, depois de analisar o apelo, propôs, em uníssono (peças



51 a 53):

“com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso de reconsideração interposto pela Caixa Econômica Federal, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, dando ao atual item 1.7.3. do Acórdão 1.014/2013-2ª Câmara a seguinte redação:

‘1.8. recomendar à Caixa Econômica Federal que, quando constatada a ausência de retenção e recolhimento da contribuição previdenciária nos contratos de repasse em que a entidade atue como interveniente, informe ao INSS sobre o não recolhimento dos valores, em descumprimento ao art. 31, § 4º, inciso III, da Lei n. 8.212/1991.’

b) dar ciência à recorrente e aos demais interessados”.

II

Como visto, o presente processo foi julgado com fundamento no art. 143, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, o qual prevê:

“Art. 143. A critério do relator poderão ser submetidos, mediante Relação, ao Plenário e às câmaras, observadas as respectivas competências, os processos:

I – de prestação ou tomada de contas, inclusive especial, cuja proposta de deliberação:

a) acolher os pareceres convergentes do titular da unidade técnica e do representante do Ministério Público, desde que se tenham pronunciado pela regularidade, pela regularidade com ressalva, pela quitação ao responsável ou pelo trancamento;

b) acolher um dos pareceres que, mesmo divergentes, não concluam pela irregularidade;

c) acolher pareceres convergentes dos quais conste proposta de rejeição das alegações de defesa ou de irregularidade, desde que o valor de ressarcimento, acrescido dos encargos legais, seja igual ou inferior ao valor fixado pelo Tribunal, a partir do qual a tomada de contas especial deverá ser imediatamente encaminhada para julgamento, observado o disposto no § 3º;

d) for pela regularidade ou regularidade com ressalva nos processos em que se levantar o estado de diferimento, nos termos do parágrafo único do art. 195;”

Conforme acima transcrito, os pareceres convergentes da unidade técnica e do Ministério Público eram sentido de julgar regulares com ressalva as contas de um responsável e regulares as contas dos demais responsáveis, bem como de adotar as seguintes medidas (grifos acrescidos):

- **dar ciência** à SNH/MICI que a ausência do acompanhamento e fiscalização nos contratos de repasse, de forma a garantir os atos praticados e a plena execução do objeto, conforme relatado na constatação 8 do Relatório de Auditoria de Gestão 244099, configura descumprimento ao *caput* do artigo 52 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (item 19 desta instrução);



- **comunicar** ao Instituto Nacional do Seguro Social que, nos 74 casos relacionados na tabela anexa (peça 3, p. 44/45), não houve a retenção e respectivo recolhimento da contribuição previdenciária prevista no art. 31, § 4º, inciso III, da Lei 8.212/1991 quando dos pagamentos decorrentes dos contratos de empreitada celebrados no âmbito de contratos de repasse firmados com o Ministério das Cidades (item 19 desta instrução);

- **recomendar** à Caixa Econômica Federal que, quando constatada a ausência de retenção e recolhimento da contribuição previdenciária nos contratos de repasse firmados, deve ser emitido comunicado ao INSS informando sobre o não recolhimento dos valores em descumprimento ao art. 31, § 4º, inciso III, da Lei 8.212/1991.

Entretanto, o Tribunal, por meio do acórdão recorrido, formulou determinações.

III

O Ministério Público adere, no essencial, à proposta da secretaria especializada.

O Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança 21.797-9, entendeu que recomendações emanadas do TCU não têm caráter cogente, motivo pelo qual “*não conheceu do mandado de segurança relativamente à recomendação do Tribunal de Contas da União*”, ao acompanhar o voto do Ministro Ilmar Galvão.

Já as determinações detêm força mandatória:

“Acórdão 526/2013 - Plenário

36. Quanto ao encaminhamento sugerido pela unidade instrutiva, creio que, em vez de dar ciência ao Sesi e Senai das falhas apontadas, é melhor encaminhar determinação a tais entidades com vistas a coibir a reincidência das faltas, devido ao caráter cogente desta medida”.

Enquanto a Portaria-Segecex 13/2011 traz que:

“Art. 4º. As falhas formais ou descumprimento de leis, normas ou jurisprudência que não tenham ensejado proposta de aplicação de multa nem de determinação constarão de item específico da proposta de encaminhamento e devem ser objeto de CIÊNCIA aos responsáveis pelo órgão/entidade”.

A mesma portaria define, ainda, que:

“Art. 2º. As determinações propostas pelas unidades técnicas acolhidas pelos Colegiados do Tribunal serão obrigatoriamente monitoradas.

Parágrafo único. A unidade técnica proponente será responsável pelo monitoramento da determinação, salvo decisão em contrário.

Art. 3º. As propostas de determinação devem conter prazo para cumprimento e comunicação ao Tribunal das providências adotadas, ou, excepcionalmente, no caso de situações mais complexas, para apresentação de plano de ação com vistas a sanear o problema verificado.

Vê-se, portanto, que “dar ciência”, “recomendar” ou “determinar”, nas decisões do TCU, têm sentidos bem diversos.

Na situação presente, o Relator, ao incluir o processo em relação com base no art.



143, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, acolheu os pareceres convergentes, isto é, decidiu adotar as medidas propostas, quais sejam: dar ciência, comunicar e recomendar.

Caso sua intenção fosse no sentido de fazer determinações, estaria discordando dos pareceres, e, desse modo, o processo não poderia ter sido incluído em relação, além disso, deveriam ter sido fixados prazos para o cumprimento das determinações, o que não ocorreu.

Todas essas evidências indicam que, no caso vertente, ocorreu erro material, ou seja, houve dissonância entre a intenção do julgador e o que consta da parte dispositiva da decisão. Nesse sentido o STJ se manifestou:

“Processo REsp 116859/RS
RECURSO ESPECIAL
1996/0079465-0

1. O erro material da sentença, possível de retificação a qualquer tempo, é o que resulta do evidente equívoco entre o que foi pensado pelo juiz e o consignado na sentença, e compreende tanto a inexatidão material como o erro de cálculo. Aquele provém da inexatidão na referência a algum dado existente nos autos, inadequadamente referido, e este, de erro na conta de valores ou de outras medidas numéricas.”

Some-se a isso a análise da unidade técnica, que pode ser assim resumida:

- ao contrário do arguido pela Recorrente, na decisão recorrida ela não foi considerada “interveniente”, tendo-se registrado expressamente que ela se constituía “mandatária da União”, e por isso, conforme alegado pela Secretaria Nacional de Habitação à Secretaria Federal de Controle, não poderia ser delegada à CAIXA a condição de fiscalizadora da arrecadação da contribuição para a seguridade social ou do imposto sobre serviços;

- por esta razão, a unidade técnica propôs apenas recomendação para que a CAIXA, quando constataste ausência de retenção e recolhimento da contribuição previdenciária nos contratos de repasse, emitisse comunicado ao INSS informando o não recolhimento dos valores. Ora, verifica-se que o claro intuito da proposta de recomendação era constituir a CAIXA como colaboradora na tarefa de fiscalização no recolhimento da contribuição previdenciária;

- contudo, a conversão da recomendação em determinação não daria à CAIXA o papel de mera colaboradora, mas de responsável, tendo a obrigação de comunicar ao INSS o não recolhimento da contribuição previdenciária e sendo seus gestores passíveis de serem penalizados na hipótese de não comunicação, por descumprimento à determinação deste Tribunal;

- desse modo, assiste razão à Recorrente tanto ao alegar que não há norma legal ou infralegal que fundamente a determinação, quanto ao alegar que a determinação implicaria a transferência à CAIXA de uma competência que não é dela. Cabível, portanto, a alteração do acórdão de modo a retirar o caráter coercitivo inerente das determinações deste Tribunal.

Ressalte-se que o presente exame, no que se refere ao erro material, pode ser aproveitado à Secretaria Nacional de Habitação e ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, que receberam determinações por parte deste Tribunal, ao passo que a intenção do julgador era de “dar ciência” ou “notificar”, nos termos propostos pela unidade técnica.

IV

Pelo exposto, o Ministério Público propõe ao Tribunal que:



- conheça do pedido de reexame interposto pela Caixa Econômica Federal;
- no mérito, dê provimento parcial ao apelo;
- com fundamento na Súmula TCU 145, apostile o Acórdão 1.014/2013 - TCU - 2ª Câmara, de modo que passe a ter a seguinte redação:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso I, alínea “a”, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, em julgar as contas da Sra. Inês da Silva Magalhães regulares com ressalva e dar-lhe quitação, sem prejuízo das seguintes medidas, e, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso I, alínea a, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno/TCU, em julgar as contas dos demais responsáveis regulares e dar-lhes quitação plena, promovendo-se, em seguida, o arquivamento do processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-031.562/2010-8 (TOMADA DE CONTAS - Exercício: 2009)

1.1. Responsáveis: Inês da Silva Magalhães (051.715.848-50); Junia Maria Barroso Santa Rosa (724.447.206-44); Liane Vinagre Klautau (122.182.192-04); Maria Fernanda Ramos Coelho (318.455.334-53); Mirna Quindere Belmino Chaves (328.661.001-15).

1.2. Órgão/Entidade: Secretaria Nacional de Habitação – SNH/MiCi.

1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

1.5. Unidade Técnica: 6ª Secretaria de Controle Externo (Secex-6).

1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

1.7. Medidas:

1.7.1. dar ciência à Secretaria Nacional de Habitação que acompanhe e fiscalize os contratos de repasse firmados pelo órgão, de forma a garantir os atos praticados e a plena execução do objeto, em cumprimento ao *caput* do art. 52 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, impedindo, assim, a ocorrência das impropriedades indicadas no Relatório de Auditoria de Gestão 244.099 da Controladoria-Geral da União;

1.7.2. comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS que, nos 74 casos discriminados pela CGU no Relatório de Auditoria de Gestão 244.099, adote as medidas que julgar necessárias quanto à falta de retenção e respectivo recolhimento da contribuição previdenciária prevista no art. 31, § 4º, inciso III, da Lei 8.212/1991, quando dos pagamentos decorrentes dos contratos de empreitada celebrados no âmbito de contratos de repasse firmados com o Ministério das Cidades;

1.7.3. recomendar à Caixa Econômica Federal que, quando apurada a ausência de retenção e recolhimento da contribuição previdenciária nos contratos de repasse em que a entidade atue como interveniente, informe ao INSS sobre o não recolhimento dos valores, em descumprimento ao art. 31, § 4º, inciso III, da Lei 8.212/1991.

Brasília, em 6 de setembro de 2013.

Júlio Marcelo de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira



Procurador