

TC 001.518/2014-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Rosário/MA

Responsável: Ivaldo Antonio Cavalcante (CPF 124.768.383-49), Stac Engenharia Ltda. (CNPJ 03.319.331/0001-87) e Município de Rosário/MA (CNPJ 41.479.569/0001-69)

Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (citação)

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/Superintendência Regional do Maranhão (SR 12/Inkra) em desfavor do Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante (CPF 124.768.383-49), prefeito municipal de Rosário/MA no quadriênio 2005-2008 (peça 1, p. 23), em razão de irregularidades na aplicação dos recursos transferidos à Prefeitura Municipal de Rosário/MA por força do Convênio 373040200517000 (Siasg: 17000/2005; Siafi: 542714), celebrado em 27/12/2005 com o Inkra, tendo por objeto a perfuração de quatro poços artesianos tubulares com reservatórios e redes de distribuição de água nos assentamentos Tingidor e São João do Rosário, bem como a melhoria de 42,40km de estradas vicinais, com construção de 61 metros de pontes de madeira e cinco bueiros (v. extrato de convênio e termo de convênio na peça 1, p. 203 e 251-263).

HISTÓRICO

2. A fase interna do processo está adequadamente historiada nos itens 2 a 22 da instrução inicial (peça 4, p. 1-4), na qual, com o objetivo de sanear os autos, propôs-se a expedição de diligência para que a SR 12/Inkra encaminhasse cópia da prestação de contas do aludido convênio e do procedimento licitatório realizado para contratar a empresa executora do objeto do referido ajuste (peça 4, p. 4-5).

3. Acatada a proposta (peça 5), a diligência se materializou no ofício 0998/2014-TCU/SECEX-MA, de 9/4/2014 (peça 6), que foi entregue no endereço do destinatário em 22/4/2014, conforme comprova o Aviso de Recebimento juntado à peça 7. Em resposta, a unidade jurisdicionada remeteu o ofício 638/2014-INCRA/SR (12)/G, de 6/5/2014, acompanhado da documentação solicitada (peça 8).

4. No exame desses novos elementos, consubstanciado na instrução que forma a peça 9, foram verificadas evidências de que determinados saques na conta corrente do convênio foram realizados em desacordo com o art. 74, § 2º, do Decreto-lei 200, de 25/2/1967, e art. 20, *caput*, da Instrução Normativa (IN) - STN 1, de 15/1/1997, que obrigam o gestor público a utilizar no pagamento de despesas somente cheque nominativo ou ordem bancária (peça 9, item 7).

5. Afóra isso, os lançamentos a débito questionados apontam para o possível rompimento do nexos causal entre os recursos transferidos pelo Inkra e as despesas realizadas, uma vez que a forma dos saques retratada pelos respectivos históricos nos extratos bancários não garante a comprovação de que os pagamentos foram de fato destinados à empresa contratada para executar o objeto do convênio (peça 9, item 8).

6. Em face desses indícios de irregularidades, e para fins de definir a responsabilidade individual ou solidária pelos atos de gestão inquinados e promover a adequada caracterização do

débito, foi alvitrada a realização de diligência ao Banco do Brasil para que, no prazo de quinze dias, encaminhasse cópia da documentação bancária que deu suporte aos saques questionados (peça 9, item 11).

EXAME TÉCNICO

7. Após regular autorização (peça 10), a diligência foi promovida por meio do Ofício 3549/2014-TCU/SECEX-MA (peça 11), datado de 2/12/2014, entregue no endereço do destinatário em 17/12/2014 (peça 12).

8. Posteriormente, o Banco do Brasil requereu dilação por mais sessenta dias do tempo fixado para atendimento (peça 13), demanda essa deferida a contar do término do prazo inicialmente concedido (peça 14). A comunicação de autorização da prorrogação ao interessado se deu por meio do Ofício 0227/2015-TCU/SECEX-MA, de 3/2/2015 (peças 15 e 17).

9. Antes mesmo da notificação sobre o novo prazo concedido, o Banco do Brasil atendeu a diligência por meio do Ofício Cenop SJ 2014/16069126 (peça 16), datado de 15/01/2015.

10. Conforme consta nos itens 5 a 9 da instrução precedente (peça 9), os saques realizados na conta corrente do convênio foram os seguintes:

Quadro I – Saques efetuados na conta corrente 17.466-1, Agência 2555-0

Data do lançamento	Histórico	Documento	Valor (R\$)
4/4/2006	002 Cheque	850002	421.500,00
10/8/2006	055 Pagtos Div	255500	234.000,00
14/8/2006	110 Estorno	007377	17.000,00
8/9/2006	040 Saq CPMF 0	255500	165.936,00
Total	-	-	838.436,00

Fonte: Extratos bancários (peça 8, p. 77-96) e Relação de Pagamentos (peça 8, p. 21).

11. Nos documentos carreados pelo Banco do Brasil, observa-se que somente em relação ao saque de 4/4/2006, no valor de R\$ 421.500,00, é possível identificar o credor, a empresa Stac Engenharia Ltda., dado que o pagamento se deu por meio de cheque nominativo (peça 16, p. 2-5).

12. Quanto aos demais saques (peça 16, p. 6-8), verifica-se que não foi utilizada modalidade de pagamento que possibilite a identificação do correspondente credor, com o rompimento, por conseguinte, do nexos causal entre os recursos transferidos pelo Incra e as supostas despesas realizadas, em desacordo com art. 74, § 2º, do Decreto-lei 200/1967, e art. 20, *caput*, da IN-STN 1/1997, além de remansosa jurisprudência deste Tribunal (p. ex. Acórdãos 997/2015-TCU-Plenário, 2.190/2015-TCU-2ª Câmara, 3.451/2015-TCU-2ª Câmara, 5.440/2015-TCU-1ª Câmara, 5.678/2015-TCU- 2ª Câmara, 6.951/2015-TCU-1ª Câmara e 9.361/2015-TCU-2ª Câmara).

13. Ainda quanto ao saque do valor de R\$ 421.500,00 em 4/4/2006, nada obstante constatar-se que o credor consignado no cheque guarda consonância com o termo contratual (peça 8, p. 65-75) e a Relação de Pagamentos (peça 8, 21), reputa-se que há também a quebra do nexos de causalidade entre os recursos federais sacados e a suposta despesa realizada, no sentido de que os documentos de liquidação da despesa (peça 8, p. 23-27) indicam indevidamente um direito que não tinha sido adquirido pelo credor (arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964), vale dizer, a nota fiscal e os relatórios de medição, que serviram de suporte ao pagamento, apresentam informações totalmente destoantes da realidade.

14. Com efeito, conforme os valores contratados e os medidos à época (contrato firmado em 28/3/2006 e 1ª medição realizada em 3/4/2006 – peça 8, p. 27 e 75), tem-se a seguinte execução alegada:

Quadro II - Comparação entre o contratado e o executado - 1ª Medição

P.A	Objeto ⁽¹⁾	Contratado (R\$)	Executado (R\$)	%
Tingidor	Melhoramento de 19,8km de estradas vicinais	356.192,49 (peça 8, p. 65)	247.439,85 (peça 8, p. 26)	69,5
S.J.do Rosário	Melhoramento de 22,6km de estradas vicinais	300.551,73 (peça 8, p. 65)	174.060,14 (peça 8, p. 27)	57,9
Total	-	656.744,22	421.499,99	64,2

Fonte: Indicada no próprio Quadro II

Nota: 1 - Apesar de na nota fiscal indicar também serviços em sistema de abastecimento, o relatório da medição se atém apenas a melhorias de estradas vicinais.

15. Contudo, vistoria empreendida pelo Incra em 9/5/2006 (peça 1, p. 301) atestou que os serviços sequer tinham sido iniciados, ou seja, nada havia sido executado até então. Outra fiscalização realizada em 16/8/2006 apontou execução de apenas R\$ 40.500,00 (peça 1, p. 321).

16. Desse modo, não há como estabelecer liame algum entre a prestação de contas do saque do valor de R\$ 421.500,00 na conta corrente do Convênio 373040200517000 (Siafi 542714; Siasg 17000/2005) (peça 1, p. 251-263) e alguma despesa atinente ao objeto do referido ajuste.

17. Isso posto, em face dos resultados da diligência em apreço, assim como dos demais elementos dos autos, avalia-se que o processo encontra-se em estágio que possibilita a definição do débito e responsáveis, na forma adiante exposta.

Valor e fundamento do débito

Débito correspondente à totalidade dos recursos aplicados

18. Tendo em vista a ausência de nexo de causalidade entre os recursos repassados (acrescidos dos rendimentos de aplicação financeira) e as supostas despesas efetuadas, como comentado, o valor do débito deve corresponder à totalidade dos recursos empregados, vale dizer, sacados da conta corrente do convênio, que corresponde a R\$ 838.436,00, conforme demonstrado no Quadro I retro.

19. Esse valor é composto do total de recursos transferidos, R\$ 811.002,45 (cf. item 3 da instrução à peça 4), e dos rendimentos da aplicação financeira dessa importância repassada efetivamente utilizados, R\$ 27.433,55 (cf. coluna "outros" do Relatório de Execução Físico-Financeiro – peça 8, p. 20).

20. Assinala-se que o valor do rendimento pode ser obtido a partir dos extratos bancários presentes nos autos, mesmo incompletos (cf. item 26, alínea "a", infra), como demonstrado abaixo:

Quadro III - Rendimentos de aplicações financeiras

Aplicação	Rendimento	Referência
011 BB CP Admin Tradic	7.128,91	Peça 8, p. 97-104
030 BB CP Admin Clássico	10.455,45	Peça 8, p. 109-122
CDB/RDB	9.967,41	Peça 8, p. 77 c/c p. 81
Total	27.551,77	-

Fonte: Indicada no próprio Quadro III

21. A diferença de valor entre o total de rendimentos auferidos e efetivamente aplicados é de R\$ 118,22 (27.551,77-27.433,55), que corresponde ao saldo do convênio (peça 8, p. 96).

22. Além desses aspectos, o tomador de contas considerou outras razões para impugnação do

valor total transferido, a saber (peça 2, p. 263) (cf. peça 4, item 18):

- a) quantificação do débito feita em 23/9/2009 (peça 2, p. 93);
- b) Relatório de Execução Financeira (peça 2, p. 55-73);
- c) Relatório de Engenharia (peça 1, p. 343-357);
- d) tela Siafi com inscrição de inadimplência (peça 1, p. 373);
- e) Despacho do Chefe da Contabilidade (peça 2, p. 96);

f) Relatório de Auditoria da Controladoria Geral da União, que apontou indícios de fraude no processo licitatório, além de outras falhas graves (peça 2, p. 37-38 e 77-79).

23. No que tange a esses motivos, verifica-se que os apontados nas letras "a" e "d" não são aptos a fundamentar o débito, pois são atos administrativos que somente registram decisão anterior sobre o dano apurado.

24. No que concerne ao indicado na letra "c", trata-se de relato proveniente de inspeção realizada pelo Incra, que aponta o percentual de execução das obras na ocasião. Esse aspecto será tratado em tópico à parte (itens 32 a 36 infra), porém baseado em informação mais recente do que o relatório à peça 1, p. 343-357, a saber: parecer do Núcleo de Engenharia do Incra (peça 2, p. 247), emitido com fulcro em relatório de vistoria técnica datado de 28/10/2008 (peça 2, p. 11-31) (cf. item 8 da instrução à peça 4).

25. No tocante ao "Relatório de Execução Financeira" (letra "b" da lista em apreço), na realidade, consoante referência indicada, trata-se da Informação SR-(12)A4 08/2009, de 3/4/2009, sobre a análise da prestação de contas final do convênio. Realmente, nesse documento, são listadas várias deficiências não saneadas na prestação de contas, relacionadas adiante, que, em seu conjunto, justificam a impugnação total dos recursos repassados.

26. No que respeita aos assuntos tratados nas letras "e" e "f", assinala-se que eles também integram a aludida Informação SR-(12)A4 08/2009 (peça 2, p. 57-69), cujos pontos essenciais, vale dizer, que maculam a prestação de contas dos recursos em comento, são listados a seguir, com as adaptações redacionais julgadas necessárias (v. também item 11 da instrução à peça 4, sobre o assunto):

a) ausência do Demonstrativo da Execução da Receita e Despesas, da Relação de Bens, do comprovante de recolhimento do saldo de recursos e dos extratos bancários integrais relativos à aplicação de recursos em poupança, fundo de renda fixa ou CDB/RDB do Banco do Brasil, em desacordo com o art. 28 da IN-STN 01/1997 (peça 2, p. 57-59, subitem 3.1);

b) apresentação de documentos inidôneos na prestação de contas (Relatório de Cumprimento do Objeto, Termo de Aceitação Definitiva da Obra, Relatório de Execução Físico-Financeira e Planilhas de Medição – peça 8, p. 17-20, 26-27, 31-34, 38-41 e 45), dada divergência entre o que foi discriminado pela conveniente como executado nesses documentos e o informado no último relatório de vistoria técnica do Incra (peça 2, p. 11-31) (peça 2, p. 59, subitens 4.1 e 4.2);

c) ausência de carimbo de identificação da parceria do convênio em notas fiscais, em desacordo com o art. 30 da IN-STN 01/1997 (peça 2, p. 61, subitem 4.5);

d) falta de apresentação das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) de execução e de fiscalização, em desacordo com o art. 1º da Lei 6.496, de 7/12/1977 (peça 2, p. 61, subitem 4.9);

e) falta de comprovação da aplicação da contrapartida no objeto do convênio, especialmente considerando a ausência de depósito do valor correspondente nos extratos bancários da conta do convênio (peça 8, p. 77-122), afora que o valor declarado como pago por essa rubrica no Relatório de Execução Físico-Financeira (R\$ 199.411,18 – peça 8, p. 20) tem elemento comprobatório datado de 22/1/2007 (cf. Relação de Pagamento e Nota de Empenho respectiva à peça 8, p. 21 e 46), posterior ao fim da vigência do convênio (28/12/2006 – cf. peça 4, item 4) (peça 2, p. 59, subitem 4.4, e p. 63, subitem 4.11). Essas situações implicam o recolhimento do valor corrigido da contrapartida

pactuada aos cofres do concedente, a teor do Cláusula Décima Oitava do Termo de Convênio (peça 1, p. 261), além do que consta nos arts. 7º, inciso XIII e XIX, 8º, inciso V, da IN-STN-01/1997, desse mesmo normativo;

f) pagamentos realizados em desacordo com o art. 20 da IN-STN 01/1997 (peça 2, p. 63, subitem 4.12);

g) indício de fraude em licitação, conforme Relatório de Auditoria da CGU (peça 2, p. 37), caracterizado por apresentação na prestação de contas de cópia da publicação do extrato do Aviso de Licitação, Tomada de Preços 009/2006, no Diário Oficial do Estado do Maranhão, Publicações de Terceiros, página 3, de 9/3/2006 (peça 8, p. 57), enquanto que na publicação eletrônica do diário (peça 2, p. 75) não consta o aludido extrato da licitação da Prefeitura de Rosário/MA (peça 2, p. 63-65, itens/subitens 4.17, 4.18 e 5). Tal prática viola o princípio constitucional da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição da República), citado indiretamente na Cláusula Terceira, II, "e", do Termo de Convênio (peça 1, p. 255).

27. Em relação a essas irregularidades na prestação de contas, tem-se a comentar que a descrita na alínea "f" retro trata da mesma ocorrência já comentada no item 12 supra, sobre pagamentos utilizando modalidade em que não é possível identificar o respectivo credor.

28. Em relação às datas da ocorrência do débito, cujos fatos geradores, inclusive quando afastados, serão à frente objeto de detalhamento e outras considerações julgadas pertinentes, reputa-se que sejam aquelas referentes aos saques dos recursos, consoante demonstrado no Quadro I retro, pelas razões expostas a seguir.

29. Com efeito, o fundamento principal do débito em discussão se refere à ausência de nexo causal observada nos pagamentos declarados na prestação de contas, sendo que seu montante engloba tanto o valor transferido quanto a quase totalidade dos rendimentos de aplicação financeira auferidos.

30. Portanto, ao se incluir os rendimentos financeiros na composição do débito, avalia-se que não seja possível considerar a data da ocorrência do dano como a do repasse dos recursos, pois, nesse caso, a atualização monetária e os juros moratórios incidentes poderiam configurar cobrança em duplicidade no que tange à parcela dos rendimentos financeiros presentes nas parcelas do débito, conforme se pode depreender de entendimento do Tribunal expressos em vários julgados, a exemplo dos atinentes aos Acórdãos 2012/2013-1ª Câmara, 845/2014-2ª Câmara, 1.543/2008-2ª Câmara, 7576/2015-1ª Câmara e 1926/2013-Plenário.

31. Desse modo, utilizando-se as datas de pagamento como da ocorrência do dano evita-se o *bis in idem* com a atualização monetária e os juros de mora que incidirão sobre os valores de eventual condenação.

Débito decorrente de inexecução parcial

32. Além desses pontos, tem-se, como fundamento complementar, a execução parcial do objeto do convênio, consoante relatório de visita técnica datado de 28/10/2008 (peça 2, p. 11-31). Calçado nesse documento, o Núcleo de Engenharia do Incra emitiu parecer (peça 2, 247) em que consigna a existência de débito no valor de R\$ 379.092,93, nos seguintes termos (cf. item 8 da instrução à peça 4):

A **Prefeitura Municipal de Rosário** executou em serviços um valor de **R\$ 564.599,43**, equivalentes a 65,34% do total conveniado (R\$ **1.039.236,00**), restando assim um saldo não aplicado de **R\$ 474.636,57**, deste total deduzindo o valor de 20,13% referente à contrapartida, resultou o saldo a ser restituído de **R\$ 379.092,23**. (grifos no original)

33. Além disso, o Núcleo de Engenharia, nesse mesmo parecer, esclareceu que os sistemas simplificados de abastecimento de água não foram mensurados porque não atenderam às especificações técnicas do projeto e, na época, estavam sem utilização, com pendências técnicas e sem condições de serem aceitos.

34. Em relação ao valor do débito apurado, percebem-se equívocos de cálculos, conforme quadro demonstrativo abaixo, elaborado com espeque nesses mesmos documentos citados e no projeto básico da obra (v. peça 1, p. 225):

Quadro IV - Comparativo entre valor orçado e valor executado

Serviço	A=Valor orçado (R\$)	B=Valor Executado (R\$)	Porcentual de Execução	Valor não executado (A-B)
Estrada Vicinal PA Tingidor	359.663,90	319.390,68	88,80%	40.273,22
Poço Tubular do PA Tingidor	83.683,59	0,00	0 %	83.683,59
Estrada Vicinal PA S.João do Rosário	303.170,30	245.599,43	81,01%	57.570,87
Poço Tubular do PA S.João do Rosário	292.718,92	0,00	0,00	292.718,92
Total	1.039.236,71	564.990,11	54,36%	474.246,60

Fonte: peça 2, p. 11-31, c/c peça 1, p. 225.

35. Assim, o valor não executado corresponde a R\$ 474.246,60 (45,64%). Aplicando-se a proporcionalidade entre os valores federais e a contrapartida (cf. peça 4, item 2), obtém-se o percentual de 79,87% ($830.000,00 / 1.039.236,71 \times 100$) e 20,13% ($209.236,71 / 1.039.236,71 \times 100$), respectivamente, de sorte que o dano ao erário decorrente da irregularidade é de R\$ 378.780,76 ($474.246,60 \times 79,87\%$).

36. Como se trata de não execução de parte da obra, e não se proporá a solidariedade da empresa responsável pela execução, como abordado à frente (item 50 e 51 infra), a data da ocorrência do débito apropriada é a da efetiva disponibilização dos recursos transferidos, ou seja, 9/1/2006 (v. peça 8, p. 78). Quanto ao valor ora apurado, como no tópico anterior propôs-se o débito correspondente à totalidade dos recursos repassados, acrescido dos rendimentos de aplicação financeira efetivamente aplicados, tem-se que o valor em discussão está inserido naquele montante.

Débito referente à não aplicação da contrapartida pactuada e da não devolução do saldo de recursos

37. Resta verificar a existência de débito relativo à não aplicação da contrapartida pactuada e da não devolução do saldo de recursos.

38. No que tange à contrapartida, referiu-se anteriormente que cabe o recolhimento do seu valor corrigido aos cofres do concedente, haja vista a falta de comprovação da aplicação dessa verba no objeto do convênio, a teor do Cláusula Décima Oitava do Termo de Convênio (item 26, alínea "e", retro).

39. A propósito, impende assinalar que também está se propondo a devolução integral dos recursos federais repassados, de sorte que, caso se concretize essa devolução, seria indevido o recolhimento do valor da contrapartida, pois acarretaria o enriquecimento ilícito da União. Porém, como é desconhecido o desfecho dos autos, convém incorporá-la nesta fase processual como parte do débito.

40. Isso posto, passa-se ao cálculo da parcela da contrapartida que deve integrar o débito desta TCE. Conforme entendimento deste Tribunal (cf. p.ex. Acórdãos 439/2005-Plenário e 5774/2015 - 1ª Câmara), o montante do dano é obtido por meio da aplicação do percentual que representa a contrapartida em relação ao valor total pactuado (no caso, 20,13% – v. item 35 acima) sobre a parcela aprovada de execução (R\$ 564.990,11, consoante demonstrado no Quadro IV retro), cujo resultado, neste feito, é de R\$ 113.732,51.

40.1. Quanto à data da ocorrência, será adotada aquela fixada predominantemente nos processos já julgados pelo Tribunal, vale dizer, a data em que se concretizou o repasse federal (cf. Acórdãos 1.834/2008, 3.791/2013, 164/2015, 1.902/2015 e 2.423/2015, todos da 2ª Câmara, e Acórdão 143/2007 - 1ª Câmara), a qual, no caso em exame, é 9/1/2006 (peça 8, p. 78).

41. Caberia, a princípio, alistar como responsável solidário o Município de Rosário/MA, dado que ao deixar de aplicar, em tese, a contrapartida, incorporou ao seu patrimônio a vantagem financeira de recursos federais que corresponderia, proporcionalmente, à parcela não despendida, sob sua responsabilidade.

42. No entanto, verifica-se o transcurso de mais de dez anos em relação à data da ocorrência, sem que fosse efetivada qualquer notificação ao Município de Rosário/MA sobre o tema, o que fundamenta o arquivamento das contas do ente, com fulcro no art. 6º, inciso II, c/c art. 19, *caput*, da Instrução Normativa – TCU 71/2012, c/c art. 212 do Regimento Interno/TCU, o que deve ser alvitado por ocasião da proposta de mérito do processo.

43. Relativamente ao saldo de recursos do convênio, este importava em R\$ 118,22, em 31/10/2007, conforme extrato à peça 8, p. 96. Já se comentou anteriormente que há indícios consistentes de que tal valor refere-se a rendimentos de aplicação financeira não utilizados na consecução do objeto da avença.

44. Observa-se que ele passou a integrar o saldo da conta corrente em 8/9/2006 (peça 8, p. 85), sendo que em 15/9/2006 houve um débito possivelmente indevido de R\$ 118,00, estornado em 28/2/2007 (peça 8, p. 90). Assim, reputa-se que esse saldo deva compor o débito ora em apuração, com data de ocorrência em 8/9/2006, quando passou a ser demonstrado no extrato da conta corrente, ou seja, é a data que evidencia com maior grau de certeza que o valor deixou de auferir rendimentos oriundos de aplicação financeira.

45. Sublinha-se que a questão da não comprovação da devolução dos saldos de recursos já havia sido abordada no item 26, alínea "a", retro, como um dos pontos que maculam a prestação de contas do convênio sob a responsabilidade do Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante e fundamentam a impugnação total dos recursos repassados (e os respectivos rendimentos financeiros), de modo que basta incluir o valor em questão no *quantum* do débito já apurado.

46. Também, cabe responsabilizar o Município de Rosário/MA em relação a esse valor que, pelos elementos dos autos, integra saldo de conta corrente de sua titularidade. Todavia, essa quantia atualizada monetariamente por certo não alcança o valor de alçada (R\$ 75.000,00) estabelecido no art. 6º, inciso I, da IN-TCU 71, de 28/11/2012.

47. Diante disso, e considerando ainda que não há outras parcelas cobráveis do débito por que responda o referido ente, assim como que não há citação válida do responsável nos presentes autos, cabe propor, quando da apreciação de mérito, a título de medida de economia processual e de racionalização administrativa, com vistas a evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor da importância a ser ressarcida, o arquivamento das contas do Município de Rosário/MA, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigada, nos termos dos arts. 93 da Lei 8.443/1992, 169, inciso VI, e 213 do Regimento Interno/TCU c/c os arts. 6º, inciso I, e 19, *caput*, da IN-TCU 71/2012.

Responsáveis

48. Além das considerações já expostas sobre o tema, concorda-se com o tomador de contas quanto à atribuição de responsabilidade ao então prefeito Ivaldo Antonio Cavalcante, dado que foi o subscritor do termo do convênio (peça 1, p. 263), portanto responsável pela sua fiel execução, e foi o ordenador das despesas questionadas (peça 8, p. 23, 28, 35 e 42).

49. Ademais, no caso específico de indício de fraude à licitação, o referido ex-prefeito homologou o certame em foco (peça 8, p. 64). O TCU tem o entendimento pacificado de que a homologação ratifica todo o procedimento licitatório e confere aos atos praticados aprovação para que produzam os efeitos jurídicos necessários, cabendo à autoridade competente para homologação verificar a legalidade dos atos praticados na licitação (v., por exemplo, Acórdãos 1.440/2007, 3.389/2010, 1847/2012 e 927/2013, todos do Plenário, e 3.785/2013, da 2ª Câmara).

50. Quanto ao pagamento indevido da 1ª medição, R\$ 421.500,00, conforme exposto nos itens 13 a 16 retro, deveria responder por esse valor, em solidariedade com o ex-prefeito, a sociedade empresária Stac Engenharia Ltda., beneficiária do citado dispêndio irregular (peça 16, p. 2, e peça 8, p. 25). Contudo, como esse pagamento se deu em 4/4/2006 (cf. Quadro I retro), passaram-se mais de dez anos sem que ocorresse qualquer notificação à construtora, o que fundamenta o arquivamento das suas contas com base no art. 6º, inciso II, c/c art. 19, *caput*, da Instrução Normativa – TCU 71/2012, c/c art. 212 do Regimento Interno/TCU, o que deve ser alvitado por ocasião da proposta de mérito do processo

51. Convém mencionar, consoante já exposto (itens 13 a 16 suso), esse montante de R\$ 421.500,00 refere-se a pagamentos de itens contratados e não executados. Diante desse fato, e levando em conta que não foi possível identificar os credores concernentes aos demais pagamentos e que as informações albergadas na prestação de contas carecem da necessária credibilidade, entende-se razoável considerar que a totalidade dos itens não executados e pagos (R\$ 378.780,76 – item 35 retro) integra o citado valor, em relação ao qual está comprovado que foi pago à Stac Engenharia Ltda. (peça 16, p. 2-5). O exposto serve apenas como registro, dado que se proporá o arquivamento das contas dessa sociedade, consoante razões explanadas no parágrafo anterior.

52. Além desses agentes, também é cabível discutir a possível responsabilização de integrantes da comissão de licitação quanto ao indício de fraude documental na Tomada de Preços 009/2006. Verifica-se que a irregularidade foi incluída no bojo das evidências referentes à inidoneidade da prestação de contas, juntamente com outras ocorrências, as quais, em seu conjunto, maculam tal demonstrativo de emprego das verbas federais em comento, em face da inobservância de diversos comandos normativos, consoante exposto no item 26 supra. Vale dizer, entende-se, a constatação, isoladamente, não seria suficiente para fundamentar o débito apurado, ou seja, de per si, não justificaria a citação dos responsáveis, mas tão somente a audiência.

53. Assim, e considerando que não se podem associar possíveis ações dos membros da comissão de licitação relativamente às demais irregularidades mencionadas concernentes à prestação de contas e pagamentos irregulares, caberia, a princípio, tão somente a audiência dos integrantes desse colegiado, na condição de condutores da Tomada de Preços 009/2006, quanto ao aludido indício de fraude documental.

54. Todavia, constata-se que a evidência da irregularidade data de 9/3/2006 (peça 8, p. 57), e até a presente data não foi promovida qualquer notificação sobre a matéria a esses agentes. Devido ao decurso de mais de dez anos da data da ocorrência, reputa-se que incide a prescrição quanto à pretensão punitiva, a teor da jurisprudência predominante deste Tribunal sobre o tema, assentada na prescrição decenal estabelecida no art. 205 do Código Civil (v. Acórdãos 3.261/2014-Plenário, 3.260/2014-Plenário, 3.088/2014-Plenário, 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 1.463/2013-Plenário, 689/2015-1ª Câmara, 5.686/2013-1ª Câmara, 4842/2013-1ª Câmara, 7.795/2014-2ª Câmara).

55. Por conseguinte, não se proporá a inclusão dos membros da comissão de licitação à época dos fatos no rol de responsáveis deste processo.

56. Ainda em relação a essa fraude, convém assinalar que não há evidências nos autos quanto à possível participação direta da empresa contratada na prática do suposto ilícito, apesar de ter sido, ao fim, beneficiária dos resultados da licitação. Entretanto, mesmo que houvesse, caberiam as mesmas considerações e conclusões expressas nos itens 53 a 54 retro sobre a desnecessidade de audiência, dada a prescrição quanto à pretensão punitiva.

Citações

57. Diante da definição do débito e da responsabilidade do Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante, cabe promover a citação do ex-prefeito. Segue a caracterização das constatações que devem ser objeto da referida medida preliminar:

57.1. Situação encontrada:

a) Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio 373040200517000 (Siasg: 17000/2005; Siafi: 542714), acrescido dos correspondentes rendimentos de aplicação financeira, em face da inidoneidade da respectiva prestação de contas, conforme evidências descritas no item 26 retro, constantes da Informação SR-(12)A4 08/2009 (peça 2, p. 57-69) e anotações sobre a quebra do nexo causal entre as saídas dos recursos da conta específica do convênio e as despesas declaradas na prestação de contas, consoante o consignado nos itens 12 a 16 supra.

b) Execução de somente 54,36% do objeto do convênio, porém com o pagamento integral dos recursos repassados (acrescido dos correspondentes rendimentos de aplicação financeira efetivamente utilizados), sendo que os sistemas simplificados de abastecimento de água não atenderam às especificações técnicas do projeto e, na época da vistoria técnica, estavam sem utilização, com pendências técnicas e sem condições de serem aceitos, ocasionando prejuízo ao erário de R\$ 378.780,76.

57.2. Objeto: Convênio 373040200517000 (Siasg: 17000/2005; Siafi: 542714).

57.3. Critérios:

a) Para primeira situação encontrada (subitem 57.1, letra "a", retro): art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986; art. 74, § 2º, do Decreto-lei 200/1967; arts. arts. 7º, inciso XIII e XIX, 8º, inciso V, 20, 28 e 30, da IN-STN 1/1997; art. 1º da Lei 6.496/1977; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; princípio constitucional da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição da República) c/c Cláusula Terceira, II, "e", do Termo de Convênio; Cláusula Terceira, II, "f", do Termo de Convênio; Cláusula Décima Oitava do Termo de Convênio; jurisprudência do TCU (p. ex. Acórdãos 997/2015-TCU-Plenário, 2.190/2015-TCU-2ª Câmara, 3.451/2015-TCU-2ª Câmara, 5.440/2015-TCU-1ª Câmara, 5.678/2015-TCU- 2ª Câmara, 6.951/2015-TCU-1ª Câmara e 9.361/2015-TCU-2ª Câmara);

b) Para a segunda situação encontrada (subitem 57.1, letra "b", retro): arts. 22 e 38, inciso II, alíneas "a" e "b", da IN-STN 1/1997.

57.4. Evidências: Documentos da prestação de contas (peça 8); Informação SR-(12)A4 08/2009 (peça 2, p. 57-69); Relatórios de Vistoria Técnica (peça 1, p. 301 e 321-323; peça 2, p. 11-31); Parecer do Núcleo de Engenharia do Incra (peça 2, p. 247).

57.5. Causas: Não estão claramente indicadas nos autos as causas específicas, podendo-se citar, em termos mais amplos, o não atendimento à legislação retromencionada e possível dolo visando à fraude à licitação.

57.6. Efeito: Dano ao erário, em apuração: R\$ 838.436,00 (recursos federais e seus rendimentos provenientes de aplicações financeiras), R\$ 113.732,51 (contrapartida) e R\$ 118,22 (saldo de recursos) – valores originais.

57.7. Aspectos de responsabilização: v. matriz de responsabilização que constitui o anexo único desta instrução.

57.8. Desfecho: inicialmente, será proposta citação do responsável.

CONCLUSÃO

58. As análises efetuadas permitiram sistematizar adequadamente as ocorrências consideradas ilícitas (subitens 57.1 a 57.8, acima), apurar adequadamente o dano ao erário decorrente dessas irregularidades (itens 18, 19, 35, 40, 43 e 44, retro) a e definir os respectivos responsáveis (itens 46 a 56, supra).

59. Por conseguinte, propôs-se a citação do ex-prefeito Ivaldo Antonio Cavalcante em relação

à totalidade dos recursos federais efetivamente empregados, além do saldo dos recursos demonstrado nos extratos bancários e à contrapartida sem aplicação comprovada (itens 44-45, 48-49 e 57 suso).

60. Ainda, considerou-se, pelas razões expostas nos itens 41-42, 46-47 e 50-51, acima, alvitrar, por ocasião do exame de mérito da matéria, o arquivamento das contas do Município de Rosário/MA e da empresa Stac Engenharia Ltda., a teor, conforme o caso, dos arts. 93 da Lei 8.443/1992, 169, inciso VI, 212 e 213 do Regimento Interno/TCU c/c os arts. 6º, incisos I e II, e 19, caput, da IN-TCU 71/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar a citação do Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante, CPF 124.768.383-49, prefeito municipal do Rosário no quadriênio 2005-2008, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência das ocorrências descritas a seguir:

a.1) ato impugnado 1: Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio 373040200517000 (Siasg: 17000/2005; Siafi: 542714), acrescido dos correspondentes rendimentos de aplicação financeira, em face da inidoneidade da respectiva prestação de contas, caracterizada pela quebra do nexo causal entre as saídas dos recursos da conta específica do convênio e as despesas declaradas na prestação de contas, assim como as evidências descritas na Informação SR-(12)A4 08/2009 (peça 2, p. 57-69), a saber:

i) ausência do Demonstrativo da Execução da Receita e Despesas, da Relação de Bens, do comprovante de recolhimento do saldo de recursos no valor de R\$ 118,22 e dos extratos bancários integrais relativos à aplicação de recursos em poupança, fundo de renda fixa ou CDB/RDB do Banco do Brasil, em desacordo com o art. 28 da IN-STN 01/1997 (peça 2, p. 57-59, subitem 3.1);

ii) apresentação de documentos inidôneos na prestação de contas (Relatório de Cumprimento do Objeto, Termo de Aceitação Definitiva da Obra, Relatório de Execução Físico-Financeira e Planilhas de Medição – peça 8, p.17-20, 26-27, 31-34, 38-41 e 45), dada divergência entre o que foi discriminado pela conveniente como executado nesses documentos e o informado no último relatório de vistoria técnica do Incra (peça 2, p. 11-31) (peça 2, p. 59, subitens 4.1 e 4.2);

iii) ausência de carimbo de identificação da parceria do convênio em notas fiscais, em desacordo com o art. 30 da IN-STN 01/1997 (peça 2, p. 61, subitem 4.5);

iv) falta de apresentação das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) de execução e de fiscalização, em desacordo com o art. 1º da Lei 6.496, de 7/12/1977 (peça 2, p. 61, subitem 4.9);

v) falta de comprovação da aplicação da contrapartida no objeto do convênio, no valor de R\$ 113.732,51, especialmente considerando a ausência de depósito do valor correspondente nos extratos bancários da conta do convênio (peça 8, p. 77-122), afóra que o valor declarado como pago por essa rubrica no Relatório de Execução Físico-Financeira (R\$ 199.411,18 – peça 8, p. 20) tem elemento comprobatório datado de 22/1/2007 (cf. Relação de Pagamento e Nota de Empenho respectiva à peça 8, p. 21 e 46), posterior ao fim da vigência do convênio (28/12/2006 – cf. peça 4, item 4). Essas situações implicam o recolhimento do valor corrigido da contrapartida pactuada aos cofres do concedente, a teor do Cláusula Décima Oitava do Termo de Convênio (peça 1, p. 261), além do que consta nos arts. 7º, inciso XIII e XIX, 8º, inciso V, da IN-STN-01/1997, desse mesmo normativo (peça 2, p. 59, subitem 4.4, e p. 63, subitem 4.11);

vi) pagamentos realizados em desacordo com o art. 20 da IN-STN 01/1997 (peça 2, p. 63, subitem 4.12);

vii) indício de fraude em licitação, conforme Relatório de Auditoria da CGU (peça 2, p. 37), caracterizado por apresentação na prestação de contas de cópia da publicação do extrato do Aviso de Licitação, Tomada de Preços 009/2006, no Diário Oficial do Estado do Maranhão, Publicações de Terceiros, página 3, de 9/3/2006 (peça 8, p. 57), enquanto que na publicação eletrônica do diário (peça 2, p. 75) não consta o aludido extrato da licitação da Prefeitura de Rosário/MA (peça 2, p. 63-65, itens/subitens 4.17, 4.18 e 5). Tal prática viola o princípio constitucional da legalidade (art. 37, caput, da Constituição da República), citado indiretamente na Cláusula Terceira, II, "e", do Termo de Convênio (peça 1, p. 255).

a.2) ato impugnado 2: Execução de somente 54,36% do objeto do convênio, porém com o pagamento integral dos recursos repassados (acrescido dos correspondentes rendimentos de aplicação financeira efetivamente utilizados), sendo que os sistemas simplificados de abastecimento de água não atenderam às especificações técnicas do projeto e, na época da vistoria técnica, estavam sem utilização, com pendências técnicas e sem condições de serem aceitos, ocasionando prejuízo ao erário de R\$ 378.780,76.

a.3) dispositivos violados:

a.3.1) ato impugnado 1: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986; art. 74, § 2º, do Decreto-lei 200/1967; arts. arts. 7º, inciso XIII e XIX, 8º, inciso V, 20, 28 e 30, da IN-STN 1/1997; art. 1º da Lei 6.496/1977; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; princípio constitucional da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição da República) c/c Cláusula Terceira, II, "e", do Termo de Convênio; Cláusula Terceira, II, "f", do Termo de Convênio; Cláusula Décima Oitava do Termo de Convênio; jurisprudência do TCU (p. ex. Acórdãos 997/2015-TCU-Plenário, 2.190/2015-TCU-2ª Câmara, 3.451/2015-TCU-2ª Câmara, 5.440/2015-TCU-1ª Câmara, 5.678/2015-TCU- 2ª Câmara, 6.951/2015-TCU-1ª Câmara e 9.361/2015-TCU-2ª Câmara);

a.3.2) ato impugnado 2: arts. 22 e 38, inciso II, alíneas "a" e "b", da IN-STN 1/1997.

a.4) quantificação do débito:

a.4.1) em relação ao ato impugnado a.1 (à exceção do subitem a.1.v):

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
421.500,00	4/4/2006
234.000,00	10/8/2006
17.000,00	14/8/2006
165.936,00	8/9/2006
118,22	8/9/2006

a.4.2) em relação ao ato impugnado a.1.v (contrapartida):

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
----------------------	--------------------

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
113.732,51	9/1/2006

a.4.3) em relação ao ato impugnado a.2 (parcela incluída na quantificação referente à alínea a.4.1 retro, porém com data de ocorrência distinta):

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
378.780,76	9/1/2006

b) informar ao responsável que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do Regimento Interno/TCU.

SECEX-MA, 2ª DT, 4 de maio de 2016.

(Assinado eletronicamente)
Augusto Tércio Rodrigues Soares
AUFC – Matrícula 6497-1

Anexo: Matriz de Responsabilização (Memorando-Circular nº 33/2014-Segecex)

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
<p>a) Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio 373040200517000 (Siasg: 17000/2005; Siafi: 542714), acrescido dos correspondentes rendimentos de aplicação financeira, em face da inidoneidade da respectiva prestação de contas, conforme evidências descritas no item 26 retro, constantes da Informação SR-(12)A4 08/2009 (peça 2, p. 57-69) e anotações sobre a quebra do nexos causal entre as saídas dos recursos da conta específica do convênio e as despesas declaradas na prestação de contas, consoante o consignado nos itens 12 a 16 supra.</p> <p>b) Execução de somente 54,36% do objeto do convênio, porém com o pagamento integral dos recursos repassados (acrescido dos correspondentes rendimentos de aplicação financeira efetivamente utilizados), sendo que os sistemas</p>	<p>Ivaldo Antonio Cavalcante (CPF 124.768.383-49), ex-prefeito municipal de Rosário/MA.</p>	<p>2005 a 2008</p>	<p>Apresentou prestação de contas do convênio com elementos inidôneos e promoveu parte dos pagamentos utilizando forma que não permitiu identificar os respectivos credores, assim como efetuou pagamentos referentes a parcelas não executadas das obras previstas no ajuste.</p> <p>Assinala-se ainda que o responsável firmou o termo de convênio, portanto não zelou pela sua fiel execução e restou comprovado que foi o ordenador das despesas questionadas e o agente que homologou o procedimento licitatório com indício de fraude.</p>	<p>As condutas descritas ocasionaram a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos em foco, e, particularmente, em relação aos pagamentos em desacordo com a legislação, o rompimento do nexos causal entre as saídas dos recursos da conta específica do convênio e as despesas declaradas na prestação de contas, assim como quitação indevida de determinadas parcelas das obras que não foram executadas.</p>	<p>Há jurisprudência pacífica no âmbito desta Corte de Contas no sentido de que, por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, do art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e do art. 145 do Decreto nº 93.872/1986, 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. Dessa forma, o gestor em questão não atendeu aos comandos legais mencionados, inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, à luz dos elementos coligidos, especialmente diante das evidências da fraude à licitação. Outrossim, é razoável afirmar</p>

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
simplificados de abastecimento de água não atenderam às especificações técnicas do projeto e, na época da vistoria técnica, estavam sem utilização, com pendências técnicas e sem condições de serem aceitos, ocasionando prejuízo ao erário de R\$ 378.780,76.					que era possível ao responsável ter consciência das ilicitudes praticadas, especialmente considerando que foi o signatário da prestação de contas eivada de irregularidades, o ordenador das despesas questionadas e quem homologou o procedimento licitatório com evidência de fraude.