

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 010.051/2013-9

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidades: Município de Penalva/MA e Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Maranhão.

Responsável: Nauro Sérgio Muniz Mendes (CPF 334.392.811-91).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IRREGULARIDADES NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão – Secex/MA, com a qual se manifestaram de acordo os dirigentes daquela unidade técnica (peças 17-19) e a representante do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 20):

### “INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Maranhão (Incrá/SR-12/MA) em desfavor do Sr. Nauro Sérgio Muniz Mendes (CPF 334.392.811-91), na condição de ex-Prefeito Municipal de Penalva/MA (peça 2, p. 423), em razão de irregularidades constatadas na prestação de contas dos recursos transferidos por força do Convênio 14000/2005 (Siafi 538212), celebrado em 14/12/2005 com o Incra, tendo por objeto a implantação de 12,80km de estrada vicinal do povoado Goiabal até o projeto de assentamento Buritiatá, no município de Penalva/MA (v. termo de convênio, peça 1, p. 49-61, plano de trabalho, peça 1, p. 63-67, extrato do Siconv, peça 1, p. 15, tela do convênio do Siafi, peça 2, p. 421, e relatórios de TCE, peça 1, p. 109-117, e peça 2, p. 401-403).

### HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula quarta do termo de convênio (peça 1, p. 55), foram previstos R\$ 271.152,50 para a execução do objeto, dos quais R\$ 189.944,65 seriam repassados pelo concedente e R\$ 81.207,85 corresponderiam à contrapartida municipal (aproximadamente 30% do valor previsto para o Convênio).

3. Os recursos federais foram integralmente transferidos por meio da ordem bancária 2005OB904079, emitida em 28/12/2005 (peça 1, p. 21), os quais foram creditados na conta corrente específica do convênio em 2/1/2006 (v. extrato da conta 16.914-5, mantida na agência 2771-5 do Banco do Brasil, na peça 2, p. 33).

4. O ajuste vigeu no período de 22/12/2005 a 22/3/2006, correspondente ao prazo de noventa dias a partir da data de publicação do extrato do convênio no Diário Oficial da União (DOU), feita em 22/12/2005 (peça 1, p. 19), e previa a apresentação da prestação de contas até 21/5/2006 (sessenta dias após o fim da vigência), conforme se depreende das cláusulas sexta e sétima do termo de convênio (peça 1, p. 55). Equivocadamente, o cadastro do convênio no Siafi registra período de vigência de 14/12/2005 a 28/2/2006 e prazo de prestação de contas com término em 29/4/2006 (peça 2, p. 421).

5. Em 15/5/2006, foi protocolado no Incra/SR-12/MA o ofício 018/2006, datado de 17/2/2006 (peça 1, p. 23), em que a Prefeitura solicitava a prorrogação da vigência do ajuste por mais 150 dias, alegando que as fortes chuvas que caíam no município estavam impossibilitando a continuação da obra naquele período. O pedido contou com a concordância de engenheiro civil da autarquia, registrada em 17/5/2006 (peça 1, p. 24), mas a alteração do termo de convênio não foi realizada, tendo o Núcleo de Convênios do Incra/SR-12/MA considerado a solicitação extemporânea (peça 1, p. 47).

6. Em 8/6/2006, o concedente expediu o ofício Incra/SR (12) G n. 442/2006 (peça 1, p. 71), por meio do qual informou ao então Prefeito, ora responsável, que a vigência do convênio havia expirado em 28/2/2006 e fixou-lhe o prazo de trinta dias para que apresentasse a prestação de contas, sob pena de inclusão do município conveniente no cadastro de inadimplentes do Siafi. A comunicação foi recebida pelo destinatário em 23/6/2006, conforme comprovante no próprio corpo do ofício.
7. Por meio de ofício datado de 4/7/2006, a Prefeitura encaminhou ao Incra cópia de ordem de serviço, emitida em 9/6/2006, determinando à empresa contratada, Construtora Brava Ltda. (contrato na peça 1, p. 29-43), o reinício dos serviços objeto do convênio, depois de 116 dias de paralisação (ofício 086/2006 e anexo, peça 1, p. 75-77). Logo depois, remeteu o ofício 097/2006, de 25/7/2006, acompanhado de carta da empresa executora das obras (peça 1, p. 79-81), informando que as fortes chuvas que ainda caíam na região impossibilitavam o início da execução dos serviços.
8. Em visita realizada no período de 10/7/2006 a 19/7/2006, engenheiro civil do Núcleo de Engenharia do Incra/SR-12/MA constatou que não havia sido iniciado nenhum trabalho referente à execução do objeto do ajuste (peça 1, p. 83). Considerando que a vigência do convênio havia expirado e que as obras sequer haviam sido iniciadas, o ordenador de despesas da unidade emitiu despacho em 18/9/2006 solicitando a abertura de TCE (peça 1, p. 87).
9. O Incra expediu, então, o ofício TCE 02/2006, de 2/10/2006 (peça 1, p. 95-99), notificando o Prefeito para que recolhesse, no prazo de trinta dias, o valor integral dos recursos repassados ao município, com os acréscimos legais, e informando sobre a instauração de TCE. A comunicação foi devidamente entregue ao destinatário em 10/10/2006, como comprova o Aviso de Recebimento (AR) à peça 1, p. 102.
10. Ante a falta de resposta do gestor, o Incra/SR-12/MA procedeu ao registro de responsabilidade do Sr. Nauro Sergio Muniz Mendes (CPF 334.392.811-91) na conta “Diversos Responsáveis” do Siafi (peça 1, p. 105) e elaborou o relatório de tomada de contas especial 01/2006, de 22/11/2006 (peça 1, p. 109-117), indicando como fundamento da TCE o fato de o prazo de vigência do convênio ter expirado sem que a execução do objeto tivesse sido iniciada (item 5 do relatório de TCE, peça 1, p. 111).
11. Ao final do relatório, a comissão tomadora de contas concluiu que o dano apurado foi de R\$ 189.944,65, correspondentes a R\$ 211.491,02 em valores atualizados de 28/12/2005 até 30/9/2006 (demonstrativo na peça 1, p. 97-99), sob a responsabilidade do Sr. Nauro Sergio Muniz Mendes (CPF 334.392.811-91), então Prefeito Municipal de Penalva/MA (itens 17 a 19 do relatório de TCE, à peça 1, p. 117).
12. Encaminhados os autos para manifestação da Auditoria Interna da autarquia (Audin) (peça 1, p. 119), esta emitiu a Informação/Incra/Audin 34/2006, de 6/12/2006 (peça 1, p. 121-123), em que recomendou a devolução do processo à origem para esclarecimento de divergências verificadas entre o termo de convênio e o plano de trabalho. Prestados os esclarecimentos solicitados (peça 1, p. 241 e 255-259), a Audin emitiu o Despacho/Incra/AUD 31/2007, de 20/3/2007 (peça 1, p. 261-263), em que determinou, mais uma vez, o retorno dos autos à SR-12/MA para novos esclarecimentos e renovação da notificação do responsável.
13. Enquanto isso, em 31/1/2007, a Prefeitura havia dado entrada no ofício 046/2007 (peça 1, p. 267), informando ao Incra que a obra estava com sua execução adiantada e solicitando o envio de equipe de fiscalização ao município.
14. No período de 6/3/2007 a 15/3/2007, o Incra/SR-12/MA realizou nova vistoria técnica, na qual contactou que a obra havia sido iniciada mas ainda estava inconclusa (peça 1, p. 269-271).
15. Em 26/7/2007, a comissão de TCE do Incra expediu notificação ao Sr. Nauro Sergio Muniz Mendes, por meio do ofício TCE 13/2007, de 26/7/2007 (peça 1, p. 285-288), solicitando o recolhimento, em trinta dias, do valor integral do Convênio. Em 20/8/2007, o gestor encaminhou o ofício 094/07 (peça 1, p. 293), informando que os serviços seriam concluídos até 6/9/2007 e solicitando mais uma vistoria da obra.
16. A vistoria solicitada foi feita entre 5/9/2007 e 8/9/2007, tendo a equipe técnica do Incra informado que a obra de estrada vicinal havia sido concluída em 8/9/2007, com execução conforme o padrão proposto, no trecho estipulado no projeto básico (v. relatório de vistoria técnica à peça 1, p. 295-299).
17. No item “Situação das Construções” (parte final da peça 1, p. 295), o relatório de vistoria técnica acrescentou as seguintes informações: (i) o material de revestimento primário era de baixa qualidade em função de o material laterítico da região possuir muita argila; (ii) o volume de terraplenagem estava acima do previsto na planilha orçamentária; (iii) as obras de artes correntes e especial atendiam à drenagem superficial da estrada; (iv) o valor total da obra, de R\$ 271.152,50, estava compatível com o custo da construção rodoviária; e (v) a obra havia sido concluída por administração direta da Prefeitura Municipal de Penalva/MA.
18. Em 17/9/2007, servidor do Incra, designado pela ordem de serviço à peça 1, p. 301, em conjunto com o

Prefeito Municipal, emitiu termo de aceitação da obra (peça 1, p. 303).

19. Após solicitação da comissão de TCE (ofício TCE 16/2007, de 15/10/2007, peça 1, p. 309), a Prefeitura encaminhou a prestação de contas final do convênio, conforme documentação juntada à peça 1, p. 317-350, e peça 2, p. 1-39).

20. A primeira análise da prestação de contas foi elaborada na Informação SR (12) 017/2007, de 19/11/2007 (peça 2, p. 41-47), que apontou, em seus itens 4 e 5, as seguintes irregularidades/impropriedades impeditivas da aprovação das contas:

a) emissão, em 13/1/2006, do cheque 850001, no valor de R\$ 185.353,03, sem que as obras estivessem iniciadas e sem a especificação do credor no anexo V - Relação de Pagamentos; em 24/4/2006, após o término da vigência do convênio, o valor anteriormente sacado foi repostado por meio de depósito em cheque de número 277100, ocasionando novo pagamento mediante o cheque 850002, no valor de R\$ 148.000,00, tendo como credor a Construtora Brava Ltda.; os demais pagamentos efetuados pela conveniente, tanto com os recursos repassados pelo Incra, quanto com os da contrapartida, também foram efetuados fora da vigência do convênio, contrariando o art. 8º, inciso V, da Instrução Normativa-STN 01/1997;

b) solicitação de prorrogação de prazo feita de forma intempestiva pela Prefeitura, por meio do ofício 018/2006, datado de 17/2/2006, com entrada no Incra em 15/5/2006;

c) não aplicação no mercado financeiro dos recursos repassados pelo Incra, contrariando o disposto no art. 20 da Instrução Normativa-STN 01/1997;

d) não apresentação na prestação de contas dos comprovantes das retenções tributárias devidas: IRRF, conforme o art. 647 do RIR/99, Lei 9.064/1995; INSS, conforme determina a Instrução Normativa-MPS/SRP 03/2005; e ISS, conforme a legislação específica do município;

e) falta da identificação do convênio nas notas fiscais apresentadas como comprovantes de despesas;

f) ausência, nos anexos VII e IX da prestação de contas, das informações necessárias para apreciação dos referidos documentos;

g) emissão do anexo VII da prestação de contas (Termo Definitivo de Obras e/ou Serviços), assinado pelo Prefeito Municipal e pelo Secretário de Infraestrutura do município de Penalva/MA, de 22/10/2007, em data posterior ao término da vigência do convênio.

21. Em 22/11/2007, a entidade concedente encaminhou ao Prefeito o ofício Incra/SR (12) G 1146/2007 (peça 2, p. 51), acompanhado da Informação SR (12) 017/2007, acima citada, fixando o prazo de trinta dias para saneamento das irregularidades/impropriedades apontadas. Em resposta, o gestor municipal encaminhou o ofício 256/2007, de 29/11/2007, ao qual anexou diversos documentos (peça 2, p. 55-151). Encaminhou, ainda, requerimento datado de 28/11/2007 em que pedia a retirada do município da condição de inadimplente (peça 2, p. 159 e 161).

22. A manifestação do Prefeito foi examinada por técnico do Incra na Informação SR (12) 05/2008, de 25/1/2008 (peça 2, p. 167-173), em que fez reanálise do convênio e propôs o acatamento parcial das justificativas apresentadas, concluindo que perduravam as irregularidades/impropriedades impeditivas da aprovação tratadas nas alíneas “a” e “c” da análise anterior (Informação SR (12) 017/2007, de 19/11/2007, a peça 2, p. 41-47, conforme item 20 desta instrução).

23. O Incra/SR-12/MA expediu, então, o ofício Incra/SR (12) 266/2008, de 28/3/2008 (peça 2, p. 179 e 185), por meio do qual encaminhou ao Prefeito à época, ora responsável, a nova análise da prestação de contas do Convênio para que se manifestasse, em trinta dias, a respeito das pendências remanescentes. A comunicação foi respondida com o ofício 0217/2007, de 20/5/2008, e documentos anexos (peça 2, p. 187-193), incluindo comprovantes de recolhimento, em 7/5/2008, da quantia de R\$ 6.291,57 (peça 2, p. 191-193), como compensação pelos rendimentos do período em que os recursos federais deixaram de ser aplicados no mercado financeiro.

24. Ao analisar a resposta do gestor, técnico da entidade concedente produziu a Informação SR-(12) 013/2008, de 7/8/2008 (peça 2, p. 201-203), em que sugeriu o acolhimento da justificativa apresentada para a ocorrência objeto da alínea “a” da Informação SR (12) 017/2007, de 19/11/2007 (peça 2, p. 41-47, reproduzida no item 20-a desta instrução), concluindo, no entanto, que a pendência relativa à alínea “c” da referida análise ainda não podia ser considerada elidida porque, embora tivesse restituído a importância de R\$ 6.291,57 a título de rendimentos financeiros, a Prefeitura havia deixado de juntar expediente do Banco do Brasil atestando a exatidão dos cálculos realizados para apurar tal valor.

25. Em 14/8/2008, a análise acima foi remetida ao Prefeito anexa ao ofício Incra/SR (12) G 858/2008 (peça 2, p. 205), para saneamento da pendência no prazo de quinze dias. No mesmo sentido foi encaminhado o ofício

Incrá 010/SR (12) MA/CPTCE, de 21/10/2008 (peça 2, p. 213), que fixou o prazo de dez dias para solução da pendência. Há nos autos apenas o AR referente à segunda correspondência, cumprido em 27/10/2008 (peça 2, p. 215-216).

26. A resposta do gestor municipal foi remetida por meio do ofício 0237/2008, de 11/11/2008 (peça 2, p. 217), ao qual anexou demonstrativo de cálculo de rendimentos financeiros, feito por sistema próprio do Banco do Brasil com base na taxa de remuneração da caderneta de poupança do período de 2/1/2006 a 24/4/2006, e que resultou no valor de R\$ 4.705,85 (peça 2, p. 219-221). Esse valor, atualizado até 30/4/2008 (demonstrativo na peça 2, p. 229), data próxima à do recolhimento, resultou em R\$ 6.290,99, valor praticamente igual ao que havia sido recolhido (R\$ 6.291,57, à peça 2, p. 191-193).

27. Em despacho de 15/12/2008 (peça 2, p. 230), o Chefe do Serviço de Contabilidade do Incra/SR-12/MA informou que com o recolhimento aos cofres públicos realizado pela convenente, no valor de R\$ 6.291,57, não mais perdurava a pendência tratada no item 2.1 da Informação SR(12) 013/2008 (peça 2, p. 201), correspondente ao item 4-c da Informação SR (12) 017/2007, de 19/11/2007 (peça 2, p. 45, reproduzida no item 20-c desta instrução).

28. Em 23/12/2008, o Superintendente Regional do Incra no Estado do Maranhão também emitiu despacho (peça 2, p. 233), em que acatou a análise elaborada na referida Informação SR(12) 013/2008 (peça 2, p. 201) sobre as justificativas apresentadas pela Prefeitura.

29. Em parecer conclusivo sobre a prestação de contas do convênio, emitido em 15/6/2009 (peça 2, p. 237-249), o Serviço de Contabilidade do Incra/SR-12/MA, embora reconhecendo que a maioria das pendências apontadas nas análises precedentes havia sido sanada, concluiu que perduravam, ainda, as seguintes irregularidades:

a) a contrapartida da Prefeitura não foi depositada e os recursos foram movimentados em outras contas, conforme Relação de Pagamentos da prestação de contas (peça 1, p. 345), em desacordo com a cláusula quinta, parágrafo único, do termo de convênio (peça 1, p. 327) e arts. 7º, inciso XIX, e 20, *caput*, da Instrução Normativa-STN 01/1997 (subitem 2-1.1, à peça 2, p. 243);

b) saque indevido em 13/1/2006, no valor de R\$ 185.353,03, da conta corrente 16.914-5, agência 2771-5, vinculada ao Convênio, com reposição em 24/4/2006, sob alegação infundada da Prefeitura de que o fato decorreu de equívoco do setor financeiro. Com essa prática, o gestor não demonstrou o nexo causal da despesa (subitem 2-1.2, à peça 2, p. 243);

c) realização de pagamentos antecipados, referentes aos cheques 850002, de 28/4/2006, no valor de R\$ 148.000,00 (peça 2, p. 35) e 850003, de 3/5/2006, no valor de R\$ 41.500,00 (peça 2, p. 37), considerando que fiscalização realizada de 10 a 19/7/2006 constatou que os serviços não haviam sido iniciados (peça 1, p. 83), contrariando o art. 40, inciso XIV, alínea “a”, da Lei 8.666/1993 e arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (subitens I.2-c e 2-1.3, à peça 2, p. 237 e 245);

d) devem ser calculados encargos sobre o montante da contrapartida municipal, no valor de R\$ 81.207,85, relativos ao período em que os recursos deixaram de ser aplicados, e devolvidos ao erário (subitem 2-1.4, à peça 2, p. 245);

e) a Prefeitura contraiu empréstimo à conta corrente do convênio no valor de R\$ 185.853,03, devendo ser cobrado sobre essa quantia juros de mercado no período de 14/1/2006, data da emissão do cheque, até 24/4/2006, data da reposição do valor utilizado indevidamente (subitem 2-1.5, à peça 2, p. 245);

f) falta de conformidade documental entre os lançamentos a débito na conta corrente do Convênio e os comprovantes de sua regular liquidação (subitem 2-1.6-a, à peça 2, p. 245);

g) realização de despesas fora do período de vigência do convênio, contrariando o art. 8º, inciso V, da Instrução Normativa-STN 01/1997 (subitem 2-1.6-c, à peça 2, p. 245);

h) falta de conclusão dos serviços nos prazos determinados no convênio (período de 14/12/2005 a 28/2/2006), sendo as obras concluídas em 17/9/2007, sem termo aditivo que permitisse a prorrogação de prazo. O pedido com essa finalidade foi feito intempestivamente (peça 1, p. 147) (subitem 2-1.7, à peça 2, p. 247).

30. Ao final, o parecer mencionado considerou que as irregularidades/impropriedades apontadas impediam a aprovação da prestação de contas do convênio e recomendou a devolução integral dos recursos do ajuste, inclusive os da contrapartida não depositada, acrescidos dos encargos legais, no montante de R\$ 328.718,50, em valores históricos (peça 2, p. 247-249).

31. Em 2/9/2009, o concedente expediu o ofício Incra 19/SR(12) MA/CPTCE (peça 2, p. 257), informando o Sr. Nauro Sérgio Muniz Mendes (CPF 334.392.811-91), já na condição de ex-prefeito, sobre o parecer conclusivo acima citado, e alertando para a inscrição de seu nome como inadimplente nos sistemas competentes.

No rodapé da própria comunicação consta, com data de 2/9/2009, declaração de recebimento pelo destinatário, que, no entanto, não se manifestou.

32. A então prefeita municipal de Penalva/MA também foi cientificada dos termos do referido parecer, assim como da inscrição do município na condição de inadimplente no Siafi, mediante os ofícios Inera 20/SR(12)MA/CPTCE e Inera 21/SR(12)MA/CPTCE, de 14/9/2009 (peça 2, p. 255 e 259). À peça 2, p. 319-321, consta cópia de medida liminar concedida pela Justiça Federal/MA, em 10/11/2010, determinando a suspensão da inadimplência do município. A decisão judicial foi cumprida com a nota de lançamento de sistema 2010NS004190, de 3/12/2010 (peça 2, p. 357).

33. Em 2/5/2011, foi emitido o Relatório Complementar da Comissão Permanente de TCE 02/2011 (peça 2, p. 401-403), que presta esclarecimentos solicitados pela Audin à peça 1, p. 261-263, e faz alusão ao dano apurado no valor de R\$ 328.718,50, atribuído ao Sr. Nauro Sergio Muniz Mendes (CPF 334.392.811-91). A inscrição em conta de responsabilidade, no Siafi, foi feita com a nota de lançamento 2006NL000189, de 23/11/2006 (peça 1, p. 105).

34. A Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) emitiu, então, o Relatório de Auditoria 233/2013, de 7/3/2013 (peça 2, p. 428-431), concluindo que o Sr. Nauro Sergio Muniz Mendes (CPF 334.392.811-91) encontrava-se em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 189.944,65, que, diminuída de R\$ 6.291,57 (referente ao recolhimento feito em 7/5/2008, conforme documentos à peça 2, p. 191-193), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora no período de 28/12/2005 a 6/3/2013, atingiu o valor de R\$ 472.679,73 (item 6.1 e 8 do relatório, à peça 2, p. 430-431, e demonstrativo de débito à peça 2, p. 417-420).

35. Em seguida, foi certificada a irregularidade das contas e emitido o parecer do dirigente do órgão de controle interno, bem como o pronunciamento ministerial (peça 2, p. 432-433 e 438).

36. Após o ingresso dos autos no Tribunal, com o objetivo de sanar dúvidas quanto à identidade do verdadeiro favorecido dos pagamentos realizados com os recursos de origem federal do convênio, suscitadas em decorrência do expressivo lapso temporal verificado entre o saque desses recursos e a realização das obras pactuadas, já inteiramente fora do prazo de vigência do ajuste, assim como de inconsistências relacionadas com a empresa contratada para executar as obras, expediu-se diligência ao Banco do Brasil (v. itens 37 a 50 da instrução à peça 4, p. 6-8, despacho à peça 5 e ofício à peça 6 e 7), para que fornecesse cópia dos cheques utilizados na movimentação da conta específica do convênio.

37. Em resposta, o banco encaminhou os ofícios CENOP SJ 2014/14738415, de 3/9/2014, e CENOP SJ 2014/14720637, de 11/9/2014, ambos acompanhados de cópia dos cheques solicitados (peças 8 e 9).

38. Em nova instrução (peça 11), procedeu-se a análise dos cheques encaminhados pelo Banco do Brasil em confronto com a documentação da prestação de contas do convênio, confirmando-se que os saques para pagamento de despesas foram realizados fora da vigência do ajuste, que havia expirado em 22/3/2006 (v. item 4 desta instrução).

39. Além disso, constatou-se que os cheques de números 850002 e 850003, nos valores de R\$ 148.000,00 e R\$ 41.500,00 (peça 8, p. 6-12), haviam sido emitidos em favor da própria Prefeitura Municipal de Penalva/MA e sacados em espécie, impedindo a avaliação do nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado. O único cheque nominativo à empresa contratada para executar a obra foi o de número 850004 (peça 8, p. 14-16), no valor de R\$ 444,65, o qual, no entanto, foi sacado somente em 22/10/2007, um ano e sete meses depois de expirada a vigência do convênio.

40. Desse modo, mediante o despacho à peça 12, exarado conforme delegação e subdelegação de competência previstas no art. 1º, inciso II, da Portaria-MIN-AA 1/2014 c/c o art. 2º, inciso III, da Portaria-Secex-MA 2/2014, o Sr. Diretor da 2ª DT/Secex/MA, acolhendo proposta formulada à peça 11, p. 5-6, determinou a citação do Sr. Nauro Sérgio Muniz Mendes (CPF 334.392.811-91), ex-Prefeito Municipal de Penalva/MA, pelo valor integral do repasse federal. A citação foi, então, efetivada, nos termos dos documentos às peças 14 e 15, não tendo havido manifestação do responsável.

## **EXAME TÉCNICO**

### **Irregularidades que motivaram a citação**

41. A citação do Sr. Nauro Sérgio Muniz Mendes foi realizada mediante o ofício 0135/2016-TCU/Secex-MA, de 29/1/2016 (peças 14 e 15), em razão dos atos descritos a seguir:

#### Situação encontrada

42. A Prefeitura Municipal de Penalva/MA realizou saques indevidos da conta corrente 16.914-5, agência 2771-5 do Banco do Brasil, na forma abaixo discriminada, dos recursos federais transferidos por força do

Convênio 14000/2005 (Siafi 538212), celebrado em 14/12/2005 entre o referido município e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), tendo por objeto a implantação de 12,80km de estrada vicinal do povoado Goiabal até o projeto de assentamento Buritiatá, no município de Penalva/MA, com bueiros e 14,0m de ponte de madeira:

- a) saques efetuados por meio dos cheques de números 850002, 850003 e 850004, nos valores de R\$ 148.000,00, R\$ 41.500,00 e R\$ 444,65, e nas datas de 28/4/2006, 3/5/2006 e 22/10/2007, respectivamente, fora da vigência do convênio, que havia expirado em 22/3/2006, o que afronta o art. 8º, inciso V, da Instrução Normativa-STN 01/1997;
  - b) saques em espécie efetuados por meio dos cheques de números 850002 e 850003, nos valores de R\$ 148.000,00 e R\$ 41.500,00, e nas datas de 28/4/2006 e 3/5/2006, respectivamente, emitidos em favor da própria Prefeitura Municipal de Penalva/MA, o que impede o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado, contrariando os arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; 93 do Decreto-lei 200/1967; 66 do Decreto 93.872/1986; e 20, *caput*, da Instrução Normativa-STN 1/1997.
43. Tais ocorrências implicaram a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, no valor abaixo, do qual deve ser abatida a quantia de R\$ 6.291,57 recolhida em 7/5/2008:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
<b>189.944,65</b>	<b>2/1/2006</b>

Valor atualizado monetariamente até 29/1/2016: R\$ 326.535,47

#### Dispositivos violados

- arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; 93 do Decreto-lei 200/1967; 66 do Decreto 93.872/1986; 8º e 20, *caput*, da Instrução Normativa-STN 1/1997.

#### Responsável

Nome/CPF: Nauro Sérgio Muniz Mendes (CPF 334.392.811-91);

- Cargo à época da constatação: Prefeito Municipal de Penalva/MA, gestão 2005-2008 (v. peça 2, p. 423);
- Conduta: na condição de prefeito municipal e representante legal do município convenente, deixar de adotar as providências necessárias para assegurar a correta movimentação financeira dos recursos federais repassados e a regular execução do objeto pactuado no Convênio 14000/2005 (Siafi 538212);
- Nexo de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito: a irregular movimentação financeira dos recursos transferidos pelo Incra à Prefeitura Municipal de Penalva/MA impediu o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta bancária vinculada ao ajuste e a execução do objeto pactuado, importando em dano ao erário federal, uma vez que não há a comprovação de que tais recursos tenham sido regularmente aplicados na finalidade prevista;
- Culpabilidade: é dever elementar do gestor público a boa e regular aplicação de recursos públicos sob sua responsabilidade, conforme previsto na Constituição Federal e em normas infraconstitucionais. Não há nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé do responsável. É razoável afirmar, por outro lado, que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter tomado as providências necessárias para garantir a correta movimentação dos recursos federais transferidos ao município.

#### **Realização da citação: revela**

44. Em cumprimento ao despacho à peça 12, foi promovida a citação do Sr. Nauro Sérgio Muniz Mendes (CPF 334.392.811-91) mediante o ofício 0135/2016-TCU/Secex-MA, de 29/1/2016 (peça 14), encaminhado ao endereço do responsável cadastrado na base de dados CPF da Receita Federal (peça 13), onde foi entregue pelos Correios em 12/2/2016, como comprova o AR inserido à peça 15.

45. Apesar de ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, o ex-Prefeito não atendeu à citação nem se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

46. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

#### **Análise**

47. Como mostram os elementos contidos nos autos, o Incra transferiu ao Município de Penalva/MA, por

força do Convênio 14000/2005 (Siafi 538212), recursos no montante de R\$ 189.944,65, que foram creditados na conta específica do ajuste em 2/1/2006, objetivando a implantação de 12,80km de estrada vicinal entre o povoado Goiabal e o projeto de assentamento Buritiatá, na zona rural daquele município (v. peça 1, p. 21 e 49-67, e peça 2, p. 33).

48. Em 13/1/2006, foi sacada da conta do convênio a quantia de R\$ 185.353,03, por meio do cheque 850001, emitido em favor de Gomes Sodré Indústria Ltda., empresa sem relação com a obra pactuada. Tal valor, contudo, foi restituído à referida conta mediante depósito efetuado em 28/4/2006 (peça 2, p. 33-35; peça 8, p. 2-4; e peça 8, p. 2-4).

49. Os recursos federais foram novamente sacados, agora em definitivo e em sua totalidade, por meio dos cheques 850002, 850003 e 850004, nos valores de R\$ 148.000,00, R\$ 41.500,00 e R\$ 444,65 e nas datas de 28/4/2006, 3/5/2006 e 22/10/2007, respectivamente (peça 2, p. 35-39).

50. De acordo com a prestação de contas apresentada pela Prefeitura (peça 1, p. 345), essas quantias teriam sido pagas à Construtora Brava Ltda., empresa contratada para executar as obras (contrato à peça 1, p. 29-43), sendo os dois primeiros cheques para cobrir a primeira medição (nota fiscal 0024, de R\$ 189.500,00, emitida em 20/4/2006, à peça 2, p. 5) e o terceiro para cobrir parte da medição final (nota fiscal 0080, de R\$ 29.057,77, emitida em 24/9/2007, à peça 2, p. 15).

51. Ainda conforme a prestação de contas (peça 1, p. 343-345), o município teria feito, a título de contrapartida, despesas no valor de R\$ 82.105,21 para pagar parte da mencionada nota fiscal 0080, referente à medição final da obra (peça 2, p. 15), e parte da nota fiscal 0482, no valor de R\$ 75.240,00, referente a locação de escavadeira, emitida em 28/9/2006, pela empresa Consterpal Construção Terraplenagem e Pavimentação Ltda. (peça 2, p. 23). Os recursos da contrapartida, entretanto, não foram movimentados na conta específica vinculada ao ajuste.

52. A fim de acompanhar a realização do objeto do ajuste, o Incra realizou três vistorias técnicas, ao fim das quais constatou a execução física da obra.

53. Na primeira, realizada entre 10/7/2006 e 19/7/2006, engenheiro civil da entidade concedente verificou que a obra ainda não havia sido iniciada (peça 1, p. 83), a despeito de a vigência do convênio ter expirado em 22/3/2006 (v. extrato de publicação e cláusulas sexta do convênio, à peça 1, p. 19 e 55).

54. Na segunda vistoria, feita no período de 6/3/2007 a 15/3/2007, o Incra constatou que a obra havia sido iniciada, mas ainda não concluída, estando realizados 60m de bueiros (correspondentes a 66,66% do pactuado), 10m de ponte (71,4%), 80% da terraplenagem e 1,5km de revestimento (11,71% do previsto) (peça 1, p. 269-271).

55. A terceira vistoria foi realizada entre 5/9/2007 e 8/9/2007, tendo a equipe técnica do Incra informado que a obra de estrada vicinal havia sido concluída em 8/9/2007, com execução conforme o padrão proposto, no trecho estipulado no projeto básico (peça 1, p. 295-299). Em 17/9/2007, foi emitido, por servidor do Incra em conjunto com o prefeito municipal, o termo de aceitação da obra (peça 1, p. 303).

56. Apresentada a prestação de contas (peça 1, p. 317-350, e peça 2, p. 1-39), o Incra, depois de promover diversas diligências para saneamento dos autos (peça 2, p. 51, 179 e 205), imputou ao ex-gestor municipal, Sr. Nauro Sérgio Muniz Mendes (CPF 334.392.811-91), débito correspondente ao valor integral do convênio, inclusive rendimentos sobre aplicação financeira da contrapartida não depositada (peça 2, p. 249 e 401-403), tendo a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) proposto (peça 2, p. 430-431) que o valor impugnado se limitasse aos recursos federais repassados (R\$ 189.944,65), atualizados a partir da data da transferência (28/12/2005), abatendo-se a quantia de R\$ 6.291,57, referente a recolhimento feito em 7/5/2008 (peça 2, p. 191-193).

57. As irregularidades apontadas pelo Incra para desaprovar a prestação de contas são aquelas relacionadas no parecer conclusivo emitido em 15/6/2009 (peça 2, p. 237-249), que dizem respeito a falta de depósito de contrapartida, movimentação irregular da conta do convênio e realização de despesas e de serviços fora da vigência do ajuste, conforme resumo constante do item 29 desta instrução.

58. Documentos bancários enviados pelo Banco do Brasil em resposta a diligência da Secex/MA agravaram o quadro de irregularidades levantado pelo tomador de contas, uma vez que comprometiam por completo a avaliação do nexos causal entre os gastos realizados e os recursos federais repassados.

59. Examinando-se as cópias dos cheques emitidos contra a conta corrente vinculada ao convênio (peça 8, p. 6-16) relativos a pagamentos que, conforme declarado na prestação de contas, teriam sido destinados à empresa contratada para cobrir serviços prestados na execução do objeto (peça 1, p. 345), verifica-se, primeiramente, que todos foram sacados fora da vigência do ajuste, que expirou em 22/3/2006 (v. item 4 desta instrução).

60. Constatou-se, ainda, que os cheques de números 850002 e 850003, nos valores de R\$ 148.000,00 e R\$ 41.500,00 (peça 8, p. 6-12), diferentemente do que está declarado na prestação de contas (peça 1, p. 345), tiveram como favorecida a própria Prefeitura Municipal de Penalva/MA e foram sacados em espécie, o que, segundo o entendimento consolidado do TCU, contraria os normativos legais vigentes, assim como inviabiliza o estabelecimento denexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado (Acórdãos 3.384/2011-TCU-2ª Câmara, 2.831/2009-TCU-2ª Câmara, 1.298/2008-TCU-2ª Câmara, 1.385/2008-TCU-Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, 3.455/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros).

61. O único cheque emitido em favor da empresa contratada para executar a obra foi o de número 850004 (peça 8, p. 14-16), no valor de R\$ 444,65, o qual, no entanto, foi sacado somente em 22/10/2007, um ano e sete meses depois de expirada a vigência do convênio.

62. Importa esclarecer que a citação (ofício à peça 14) não se reportou a todas as ocorrências que motivaram a instauração desta TCE (resumidas no item 29 desta instrução), visto que as irregularidades que constaram do referido ofício citatório, identificadas após o exame da documentação bancária obtida em diligência (peças 8 e 9), são de maior gravidade e absorvem aquelas apontadas pelo tomador de contas. No que se refere à empresa contratada, Construtora Brava Ltda., favorecida com pagamento no valor de R\$ 444,65 (peça 8, p. 14-16), considerou-se que não caberia sua responsabilização solidária com o ex-gestor, uma vez que, além da baixa materialidade do cheque a ela destinado, não há nos autos evidência suficiente de que tenha deixado de prestar serviços compatíveis com o valor recebido.

63. Notificado pelo Inbra para sanear as irregularidades apontadas (peça 2, p. 257), o ex-gestor não se manifestou, embora tenha oferecido resposta a diversas comunicações anteriores que solicitavam esclarecimentos sobre a execução do convênio (v. peça 1, p. 285-288 e 293, e peça 2, p. 51, 55-151, 179, 187-193, 205 e 217). Diante da inércia do responsável quanto à notificação juntada à peça 2, p. 257, o ente repassador dos recursos instaurou TCE, atribuindo ao Sr. Nauro Sergio Muniz Mendes, após ajuste feito pela SFC/CGU, débito de R\$ 189.944,65, em valores originais, com abatimento da quantia de R\$ 6.291,57, devolvida em 7/5/2008, o que equivalia a R\$ 472.679,73, em valores atualizados até 6/3/2013 (v. itens 6 e 6.1 do relatório à peça 2, p. 430).

64. Não há dúvida de que recai sobre o responsável a obrigação de demonstrar que os recursos federais recebidos foram utilizados na finalidade prevista. Ao apresentar prestação de contas contendo inconsistências graves, o gestor violou dever constitucional contido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como deixou de comprovar a correta aplicação dos recursos, o que configura a existência de débito e enseja o julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa.

65. Quando chamado por este Tribunal a oferecer alegações de defesa acerca dos fatos impugnados (peças 14 e 15), o Sr. Nauro Sergio Muniz Mendes não apresentou resposta. Dessa forma, operam-se os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

66. O efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do teor do mencionado dispositivo legal, pois esse seguimento constitui decorrência lógica da estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

67. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra o responsável, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

68. Ao não apresentar sua defesa, o ex-Prefeito deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 (“Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”).

69. Configurada a revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, como visto acima (itens 56 a 61 desta instrução), não resta alternativa senão dar seguimento ao processo propondo o julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade das contas, com imputação do débito correspondente aos valores totais destinados ao Município

de Penalva/MA por força do Convênio 14000/2005 (Siafi 538212), abatida a importância recolhida aos cofres do Incra em 7/5/2008 (R\$ 6.291,57, peça 2, p. 191-193), assim como a aplicação ao responsável da multa de que trata o art. 57 da Lei 8.443/1992.

70. No tocante à aferição da ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, conforme determina o art. 202, § 2º, do Regimento Interno/TCU, em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do mesmo artigo do normativo citado (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, 731/2008-TCU-Plenário, 1.917/2008-TCU-2ª Câmara, 579/2007-TCU-Plenário, 3.305/2007-TCU-2ª Câmara e 3.867/2007-TCU-1ª Câmara).

71. Assim, devem as presentes contas ser julgadas irregulares, condenando-se em débito o Sr. Nauro Sergio Muniz Mendes e aplicando-se multa ao referido responsável, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, com remessa de cópia dos elementos pertinentes ao Ministério Público da União, de modo a atender-se ao disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 6º, do Regimento Interno/TCU.

### CONCLUSÃO

72. Diante da revelia do Sr. Nauro Sergio Muniz Mendes e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outras excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que o Tribunal julgue irregulares as contas do responsável, condenando-o em débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (itens 47 a 71 desta instrução).

73. Como forma de antecipar-se a eventual pedido da parte e evitar trâmites desnecessários dos autos, propõe-se que o Tribunal autorize, desde logo, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno/TCU, e da jurisprudência desta Corte (Acórdãos 917/2010-1ª Câmara, 1.755/2011-1ª Câmara, 7.079/2010-2ª Câmara e 65/2012-Plenário), caso venha a ser requerido pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial. Acatada a proposta, cabe informar o responsável de que incidirão sobre cada parcela os correspondentes acréscimos legais e de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor.

74. Diante da gravidade dos fatos acima relatados, em que se verificou dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo, propõe-se a imediata remessa de cópia dos autos à Procuradoria da República no Estado do Maranhão para subsidiar o ajuizamento das ações civis e penais que o órgão ministerial entender cabíveis.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

75. Ante o exposto, submete-se o processo à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, julgar **irregulares** as contas do Sr. Nauro Sérgio Muniz Mendes (CPF 334.392.811-91), na condição de ex-Prefeito Municipal de Penalva/MA e responsável pela prestação de contas e pela boa e regular aplicação dos recursos referentes ao Convênio 14000/2005 (Siafi 538212), celebrado em 14/12/2005 com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, bem como condenar o referido responsável ao pagamento da quantia a seguir especificada, com o abatimento da importância de R\$ 6.291,57, referente a recolhimento feito em 7/5/2008, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
189.944,65	2/1/2006

Valor atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora calculados até 17/3/2016: R\$ 581.343,33 (demonstrativo à peça 16)

b) com fundamento no art. 1º, inciso IX, da Lei 8.443/1992, aplicar ao Sr. Nauro Sérgio Muniz Mendes (CPF 334.392.811-91) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do

Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno/TCU, caso venha a ser requerido pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando-se o referido responsável de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

e) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

É o relatório.