GRUPO II – CLASSE II – 1ª Câmara
TC 013.897/2012-8
Natureza: Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Ministério do Desenvolvimento Agrário (vinculador)
Responsáveis: Fernando Luiz Maciel Carvalho (137.381.943-04); José Alcoforado de Albuquerque (027.397.203-00); Pedro da Silva Ribeiro Filho (088.977.863-91)
Interessado: Prefeitura Municipal de Conceição do Lago-açu - MA (01.612.544/0001-77)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUPOSTA OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CONTRATO DE REPASSE 95435-41/1999/CAIXA/INCRA. MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO LAGO AÇU/MA. OMISSÃO INSUBSISTENTE. INEXISTÊNCIA DE DÉBITO. ARQUIVAMENTO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em virtude da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) à Prefeitura Municipal de Conceição do Lago Açu/MA, por meio do contrato de repasse 95435-41/1999/CAIXA/INCRA (peça 1, p. 27-41), intermediado pelo banco estatal.

2. Reproduzo, no que se segue, a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex-MA), que consta da peça 59:

"*INTRODUÇÃO*

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal – Caixa, tendo como responsável o Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, ex-prefeito municipal de Conceição do Lago Açu-MA, em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos mediante o Contrato de Repasse 95435-41/1999/CAIXA/INCRA, celebrado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, representado pela Caixa, e a referida prefeitura no âmbito do programa Reforma Agrária/Incra, do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

HISTÓRICO

2. O contrato teve por objeto a implantação de estrada e sistemas de abastecimento de água no Projeto de Assentamento Sumaúma/Jacamim, localizado no município de Conceição de Lago Açu-MA, para o qual o investimento total previsto foi de R$ 242.000,00, sendo R$ 22.000,00 de contrapartida em bens e serviços e R$ 220.000,00 do concedente, transferidos por meio da Ordem Bancária 2000OB000493, emitida em 11/4/2000 (peça 1, p.199).

3. De acordo com os registros contidos nos Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento – RAE disponíveis nos autos, o valor orçado das obras no Quadro de Composição do Investimento – QCI aprovado passou por diversos ajustes ao longo da execução, iniciando-se com R$ 241.960,00 (peça 1, p. 77), passando a R$ 256.350,00 (peça 1, p. 115) e, depois de pequenas alterações, finalizando com a importância de R$ 237.797,47 (peça 1, p.151).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54311179.

4. Conforme o relatório do órgão instaurador, dos recursos do concedente depositados em conta bancária vinculada ao contrato de repasse foram liberados R$ 206.948,73 nas seguintes datas (peça 1, p. 161-165 e 185):

Parcela	Data	Valor
001	9/6/2000	99.964,64
002	5/4/2001	61.343,34
003	4/2/2004	45.640,75

5. O saldo remanescente, de R$ 13.051,27, não foi liberado, segundo a Caixa, em razão de não ter havido solicitação do município para tanto (peça 1, p. 5). Esse valor, acrescido dos rendimentos provenientes da aplicação dos recursos no mercado financeiro (R$ 31.042,94), totalizando R$ 44.094,21, foi restituído à União (peça 1, p. 175).

6. A assinatura do contrato de repasse se deu em 31/12/1999, com término do prazo de vigência inicialmente previsto para 30/6/2000 (peça 1, p. 37). Mediante cartas reversais e ofícios, a vigência do ajuste foi prorrogada por diversas vezes, até ser fixada em 31/1/2008 (peça 1, p. 47-75). A cláusula décima, item 10, do contrato de repasse, estabelecia o prazo para apresentação da prestação de contas final para até sessenta dias após a data de liberação da última parcela transferida (peça 1, p. 37).

7. No âmbito deste Tribunal, na primeira instrução do feito (peça 8) e no pronunciamento da unidade (peça 10) foi proposta citação do Sr. José Alcoforado de Albuquerque, na condição de gestor da primeira parcela dos recursos referentes ao Contrato de Repasse 95435-41/1999, solidariamente como Sr. Fernando Luiz Maciel de Carvalho, prefeito Municipal de Conceição do Lago-Açu à época em que expirou a vigência do referido Contrato de Repasse, em virtude da omissão do no dever de prestar contas e não comprovação da efetiva e regular utilização dos recursos transferidos mediante o Contrato de Repasse em tela.

8. Foi proposto também a citação do Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho, na condição de gestor da segunda e terceira parcelas do Contrato de Repasse 95435-41/1999/CAIXA/INCRA, solidariamente com o Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, Prefeito Municipal de Conceição do Lago-Açu à época em que expirou a vigência do referido Contrato de Repasse, em virtude da omissão do no dever de prestar contas e não comprovação da efetiva e regular utilização dos recursos transferidos mediante o Contrato de Repasse em voga.

9. Tais medidas foram e efetivadas, conforme demonstrado na tabela abaixo:

CITAÇÃO						
OFICIO	RESPONSÁVEL	DATA	LOCALIZAÇÃO	AVISO DE RECEBIMENTO	DATA	LOCALIZAÇÃO
1512/2012	José Alcoforado de Albuquerque	12/7/2012	Peça 14	Mudou-se	24/7/2012	Peça 22
1513/2012	Pedro da Silva Ribeiro Filho	12/7/2012	Peça 15	Mudou-se	24/7/2012	Peça 17
1525/2012	Fernando Luiz Maciel Carvalho	12/7/2012	Peça 16	Mudou-se	20/7//2012	Peça 28

10. No entanto, devido as ARs, peça 17, 22 e 28, retornarem com a informação de "mudou-se", e considerando o novo endereço indicado à peça 29, p. 4, para o Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho, promoveu-se as notificações, conforme despacho da subunidade (peça 30).

11. Os Srs. Fernando Luiz Maciel Carvalho e José Alcoforado de Albuquerque foram notificados por meio dos Editais 0011/2013 (peça 35), de 26/2/2013, publicados no DOU de 6/4/2013, peça 39, e 0012/2013 (peça 36), de 26/2/2013, publicados no DOU de 6/4/2013, peça 39, respectivamente, conforme art. 179, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54311179.

12. Enquanto para o Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho, promove-se nova tentativa de notificação no novo endereço, por intermédio do Ofício 0366/2013-TCU/Secex-MA, de 26/2/2013, peça 37, no entanto, o AR, peça 38, retornou com a informação "desconhecido".

13. Tendo em vista que o endereço utilizado no aviso de recebimento, peça 38, diferiu do constante no oficio citatório, peça 37, realizou-se novamente notificação do responsável, conforme despacho da subunidade, peça 42, materializada por meio do Ofício 1075/2013-TCU/SECEX-MA, de 24/4/2013, peça 43, no qual logrou êxito, conforme AR, peça 45.

14. O Sr. Pedro da Silva Ribeiro Filho solicitou e obteve cópia dos autos, bem como solicitou prorrogação de prazo em mais 10 dias (v. peças 44 e 47), deferida pelo Chefe do Serviço de Administração, com base na subdelegação de competência conferida pelo Titular da Secex-MA, Portaria-Secex-MA n. 2/2013, e delegação de competência conferida pelo Exmº Sr. Ministro-Relator, conforme despacho acostado na peça 46.

15. Em instrução de peça 48, diante do silêncio dos responsáveis, foi alvitrado julgar irregulares as contas dos gestores: dos Srs. José Alcoforado de Albuquerque e Pedro da Silva Ribeiro Filho, pela não comprovação da efetiva e regular utilização dos mencionados recursos, e do Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, pela omissão no dever de prestar contas do Contrato de Repasse em tela. Tendo o Ministério Público junto ao TCU aquiescido com a proposta, consoante parecer de peça 51.

16. Antes, todavia, da manifestação da Corte, a Caixa enviou-nos ofício solicitando o cancelamento da presente TCE, em virtude da a aprovação da prestação de contas final do aludido ajuste, anexando seu relatório em peça 52, p. 6.

17. Assim, considerando que o documento trazido aos autos pela Caixa não sustentava a sua conclusão pela aprovação das contas, o despacho contido na peça 53 determinou diligência a Caixa para que nos enviasse a documentação apresentada pelos responsáveis a qual embasou a aprovação da prestação de contas final do Contrato de Repasse 95435-41/1999/CAIXA/INCRA.

18. Desse modo, os autos foram restituídos à esta unidade técnica para o exame da documentação proveniente da mencionada diligência (peça 56), consoante despacho do Ministro-Relator em peça 55.

EXAME TÉCNICO

19. A presente análise consistirá no confronto entre a documentação apresentada em peça 56, p. 1-18, e as irregularidades aqui tratadas, não comprovação da efetiva e regular utilização dos mencionados recursos e omissão no dever de prestar contas, verificando se esses novos elementos trazidos são suficientes para elidir as ocorrências apontadas aos gestores.

Da não comprovação da efetiva e regular utilização dos mencionados recursos

20. Por esta irregularidade, foram responsabilizados os Srs. José Alcoforado de Albuquerque e Pedro da Silva Ribeiro Filho, conforme instrução constante da peça 48, pelo fato de os recursos terem sido efetivamente movimentados em suas gestões.

21. Em primeiro lugar, no Relatório de Acompanhamento de Empreendimento (RAE) acostado à peça 1, p. 151, foi consignada a conclusão da obra em sua plenitude (peça 1, p. 151), cujo objeto era a implantação de estrada e sistemas de abastecimento de água no Projeto de Assentamento Sumaúma/Jacamim.

22. Assim sendo, a prestação de contas seria o instrumento hábil a comprovar o nexo entre os recursos repassados por intermédio do ajuste e a consecução da aludida obra.

23. Os documentos que deram arrimo à aprovação da prestação de contas pela Caixa, consoante informação em peça 56, p. 1, estão colacionados em peça 56, p. 5-13, são eles: Relação de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54311179.

Solicitação/Comprovação de Pagamentos (peça 56, p. 5) em nome das empresas PESE Perfuração de Poços e Serviços, Construtora Tavares Vieira e Encor Engenharia e Construções e suas respectivas notas fiscais (peça 56, p. 11-13), bem como os extratos bancários do período (peça 56, p. 6-10).

24. Destarte, considerando a tabela síntese disposta em peça 58, bem como outros elementos acostados ao feito, teceremos algumas observações/conclusões:

a) as notas fiscais, com exceção da nota inserta na peça 56, p. 12, por não estar datada, são contemporâneas à execução das obras, conforme tabela da peça 58, ou seja, seguiu um rito, conforme os lapsos temporais, adequadamente coerente: medição, emissão da nota fiscal e pagamento em valores compatíveis aos medidos;

b) a liberação dos recursos somente era feita após a medição e comprovação financeira e feito diretamente na conta dos fornecedores (v. Cláusula 5.1 do Contrato de Repasse em peça 1, p. 31);

c) as descrições das notas relatam com razoável exatidão os serviços prestados e em consonância à cláusula quinta do ajuste (peça 1, p. 31);

d) embora não conste dos autos os contratos entre as empresas e a prefeitura, na peça 1, p. 134, as observações feitas em uma das medições fazem referência a dois desses contratos. Aliado a isso, no relatório das referidas medições, assinados pelos engenheiros contratados pela Caixa, consta que as empresas executoras de fato foram as emissoras das notas fiscais em comento;

25. Assim, não foram apresentados todos os documentos cabíveis à prestação de contas, conforme constante da cláusula décima do ajuste (peça 1, p. 37). Contudo, o suporte fático permitiu à Caixa inferir a efetiva e regular utilização dos recursos e aprovar essas contas (peça 56, p. 1), análise com a qual concordamos.

26. Propõe-se, por conseguinte, a aprovação com ressalvas das contas dos Srs. José Alcoforado de Albuquerque e Pedro da Silva Ribeiro Filho, dando-se quitação aos responsáveis.

Da omissão no dever de prestar contas

27. Por esta irregularidade, foi responsabilizado o Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho e proposta sua apenação com a multa prevista no art. 58 da lei 8443/1992, conforme instrução constante da peça 48, já que, ainda que não tivesse movimentado os recursos, o prazo para a apresentação da prestação de contas ocorreu no período de sua gestão.

28. De relevo examinar o dispositivo regimental por meio do qual se julgam irregulares as contas nessas situações (omissão no dever de prestar contas quando inexiste débito). Segundo o art. 209, § 4º, do RI/TCU:

> *Citado o responsável pela omissão de que trata o inciso I, bem como instado a justificar essa omissão, a apresentação posterior das contas, sem justificativa para a falta, não elidirá a respectiva irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação comprobatória das despesas esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos, sem prejuízo de aplicação da multa prevista no inciso I do art. 268.*

29. Verifica-se que a citação prévia à prestação das contas é condição para a aplicação do art. 209, § 4º, do RI/TCU. Prestadas as contas, sem que antes tenha havido a comunicação por parte do Tribunal, não há falar em incidência do referido dispositivo, haja vista a ausência do suporte fático delimitado pela norma.

30. Constata-se que, no presente caso, a prestação de contas foi apresentada à Caixa em 15/7/2009 (peça 56, p. 3), antes, portanto, do encaminhamento da TCE ao Tribunal em 19/4/2012 (peça 1, p. 227). Se a documentação tivesse sido apreciada pela Caixa imediatamente após o recebimento, esta TCE não teria ingressado no TCU, tendo em vista a descaracterização do débito e o disposto no art. 7º, inciso II, da IN nº 71/2012. Fato que desencadeou todo o trâmite processual no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54311179.

âmbito desta Corte em um processo que a única irregularidade, a omissão, não subsistia desde seu início.

31. Assim, falar-se-ia em intempestividade em vez de omissão no dever de prestar contas. Desse modo, proporemos dar ciência à Caixa Econômica Federal que o retardamento injustificado na apreciação da prestação de contas referente à tomada de contas especial proc. 61/2008 GENEF/SUAFI/CAIXA, consistiu em inobservância ao art. 1º, § 1º, da então vigente Instrução Normativa-TCU 56, de 5 de dezembro de 2007, e implicou no ingresso indevido de referida tomada de contas especial neste Tribunal, porquanto a omissão não mais subsistia, conforme constatado por este Tribunal, na medida em que a prestação de contas foi apresentada à Caixa em 15/7/2009, antes, portanto, do encaminhamento da TCE ao Tribunal em 19/4/2012, bem como tendo em vista a aprovação das Contas pela Caixa, consoante informado por intermédio do Ofício 1284/2013/SN Administração Financeira - CAIXA (peça 52, p. 1).

32. Noutro quadrante, e considerando não ter se consumado a omissão na prestação destas perante o órgão concedente, propõe-se o julgamento das contas com ressalvas, dando-se quitação ao responsável.

CONCLUSÃO

33. Em face da análise promovida nos documentos trazidos pela Caixa que aprovou as contas do Contrato de Repasse 95435-41/1999/CAIXA/INCRA, uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a eles atribuídas. Desse modo, suas contas devem ser julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis, sem prejuízo da orientação indicada no item 31 acima.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

34. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar fornecimento de subsídios para a atuação de outros órgãos ou autoridades.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas dos Srs. Fernando Luiz Maciel Carvalho, CPF 137.381.943-04, José Alcoforado de Albuquerque, CPF 027.397.203-00, e Pedro da Silva Ribeiro Filho, CPF 088.977.863-91, dando-se-lhes quitação;

b) dar ciência à Caixa Econômica Federal que o retardamento injustificado na apreciação da prestação de contas referente à tomada de contas especial proc. 61/2008 GENEF/SUAFI/CAIXA, consistiu em inobservância ao art. 1º, § 1º, da então vigente Instrução Normativa-TCU 56, de 5 de dezembro de 2007, e implicou no ingresso indevido de referida tomada de contas especial neste Tribunal, porquanto a omissão não mais subsistia, conforme constatado por este Tribunal, na medida em que a prestação de contas foi apresentada à Caixa em 15/7/2009, antes, portanto, do encaminhamento da TCE ao Tribunal em 19/4/2012, bem como tendo em vista a aprovação das Contas pela Caixa, consoante informado por intermédio do Ofício 1284/2013/SN Administração Financeira - CAIXA;

c) encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam aos responsáveis, à Prefeitura Municipal de Conceição do Lago Açu-MA e à Caixa Econômica Federal."

3. A instrução acima reproduzida contou com a anuência do diretor (peça 60) e do secretário (peça 61) da unidade técnica.

4. Em seu parecer, que consta da peça 62, o representante do Ministério Público junto ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54311179.

Tribunal de Contas da União (MP/TCU) propôs encaminhamento diverso daquele preconizado pela Secex-MA:

"*Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal – Caixa, em desfavor do Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, ex-prefeito municipal de Conceição do Lago Açu/MA, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos mediante o Contrato de Repasse 95435-41/1999/CAIXA/INCRA, celebrado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, representado pela Caixa, e a referida prefeitura.*

Terminada as fases de instrução e de parecer do Ministério Público, com proposta de julgamento pela irregularidade das contas e imputação de débito aos responsáveis, a Caixa encaminhou expediente no qual noticia a aprovação da prestação de contas objeto do presente processo e solicita, por conseguinte, o cancelamento da TCE (peça 52).

Em atenção à diligência realizada pela Secex/MA, a Caixa encaminhou para exame a documentação que embasou a aprovação das contas (peça 56).

Após analisar os documentos que compõem a prestação de contas, a Secex/MA, em pareceres uniformes (peças 59 a 61), manifestou-se pela regularidade da aplicação dos recursos repassados ao município e propôs que fossem julgadas regulares com ressalva as contas dos Srs. Fernando Luiz Maciel Carvalho, José Alcoforado de Albuquerque e Pedro da Silva Ribeiro Filho, dando-se-lhes quitação.

Verifico, contudo, que a instauração da presente TCE somente ocorreu em razão de falha administrativa da Caixa, que deixou de analisar a prestação de contas que lhe foi encaminhada em data anterior ao envio da TCE ao Tribunal.

Em razão disso, divergindo da Secex/MA, manifesto-me por que os presentes autos sejam arquivados, sem julgamento de mérito, por ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do Regimento do TCU."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54311179.