

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 019.864/2012-4

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Ministério do Desenvolvimento Agrário (extinta)

Responsável: José Haroldo Fonseca Carvalhal (304.357.732-91)

Interessado: Prefeitura Municipal de Cândido Mendes - MA
(06.059.505/0001-08)

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. REGULAR CITAÇÃO DO RESPONSÁVEL POR EDITAL. REVELIA. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (peça 106), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do titular da unidade técnica (peça 108) e do representante do Ministério Público (peça 109):

“Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Maranhão (Incra/MA), em desfavor do Sr. José Haroldo Fonseca Carvalhal, Prefeito Municipal de Cândido Mendes/MA nas gestões 1997-2000 e 2001-2004 (peça 2, p. 484-486), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados à essa municipalidade por força do Convênio CRT/MA/9.004/1998, Siafi 354482, bem como da inexecução parcial do seu objeto.

2. *O Convênio CRT/MA/9.004/1998 previa a construção de obras de infraestrutura nos Projetos de Assentamento Maracassumé/Mesbla e Santa Helena, compreendendo os seguintes itens: 02(dois) açudes de pequeno porte, 02(dois) centros comunitários, 03(três) escolas com 2 salas de aula, 20 Km (vinte quilômetros) de estradas vicinais e 01(um) posto de saúde no Projeto de Assentamento Maracassumé/Mesbla; 05(cinco) açudes, 03(três) centros comunitários, 02(duas) escolas, construção de 62 Km (sessenta e dois quilômetros) de estradas vicinais e 02(dois) postos de saúde no Projeto de Assentamento Santa Helena (cf. Cláusula Primeira do Termo de Convênio, p. 175, peça 1).*

HISTÓRICO

3. *O Convênio CRT/MA/9.004/1998 vigeu no período de 02/07/1998 a 05/04/1999, conforme 1º Termo Aditivo ao Termo de Convênio (peça 1, p. 335-337). Dentro deste prazo estava incluído aquele necessário para apresentação da prestação de contas final, a qual deveria se dar no prazo máximo de 60 (sessenta) dias após o cumprimento das obrigações pactuadas, conforme Cláusula Quinta, Parágrafo Único, do termo de convênio (peça 1, p. 179). A mesma cláusula estipulou a obrigatoriedade de apresentação de prestações de contas parciais, na forma de relatórios mensais de execução físico-financeira.*

4. *Conforme disposto na Cláusula Terceira do Convênio (peça 1, p. 177), foram*

previstos R\$ 797.698,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 725.180,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 72.518,00 corresponderiam à contrapartida. Os recursos federais seriam repassados em duas parcelas. No entanto, só chegou a ser liberada a primeira parcela, mediante a ordem bancária nº 1998OB2681, no valor de R\$ 362.590,00, emitida em 31/7/1998 (peça 2, p. 482). Os recursos foram creditados na conta específica em 4/8/1998, conforme extrato bancário anexo (peça 1, p. 393-395).

5. A não liberação da segunda parcela foi ocasionada pela discrepância entre o desembolso efetuado e o percentual de execução física demonstrado pelo convenente. Quando da análise da proposta de assinatura do primeiro Termo Aditivo pela Procuradoria do Órgão, a Procuradora Regional Substituta registrou em seu parecer (peça 1, p. 301) que a liberação dos recursos remanescentes deveria ficar condicionada à apresentação de relatório de execução de pelo menos 50% das obras pactuadas devidamente atestado pela Comissão de Fiscalização e Recebimento de Obras do Incra/MA. Por esse motivo, em que pese o gestor haver solicitado a liberação da segunda parcela dos recursos (peça 2, p. 113) após a apresentação da prestação de contas da primeira parcela (peça 1, p. 373-402 peça 2, e p. 5-111), tal fato não ocorreu, uma vez que as fiscalizações realizadas nas obras demonstraram que tal percentual de execução não foi atingido, conforme abaixo detalhado.

6. A obra foi fiscalizada pelo Incra/MA em três oportunidades. Na primeira, foi constatada a execução de 9,5% do objeto (peça 1, p. 319-323). Posteriormente, em 25/02/1999, foi atestada a execução de 16,99% (peça 1, p.361-363). Finalmente, na fiscalização realizada em 11/11/1999 (peça 2, p. 155-156), o Incra/MA constatou que o percentual executado fora de 24,84%. Esse último foi o percentual considerado para efeito de notificação do gestor e instauração de TCE.

7. Foram expedidas diversas notificações pelo Incra/MA para regularização das pendências, conforme resumido no item 7 do Relatório do Tomador de Contas (peça 2, p. 452-462), e demonstrado na peça 2, p. 222, 224-226, 294, 300, 302, 314 e 356, as quais no entanto demonstraram-se infrutíferas. Desse modo, foi dado prosseguimento à instauração de TCE, com a inscrição do Sr. José Haroldo Fonseca Carvalhal na conta “Diversos Responsáveis” mediante a Nota de Lançamento 2010NL000164 (peça 2, p. 394).

8. Os fatos que ensejam a presente TCE estão relatados no Relatório do Tomador de Contas (peça 2, p. 452-462), o qual também identifica a responsabilidade do Sr. José Haroldo Fonseca Carvalhal pelo débito apurado.

9. A SFC/CGU emitiu o Relatório de Auditoria nº 254641/2012 (peça 2, p.488-492), o Certificado de Auditoria nº 254641/2012 (peça 2, p. 494) e o Parecer do Dirigente do órgão de Controle Interno nº 254641/2012 (peça 2, p. 496), atestando a irregularidade das contas do referido responsável. A autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e Certificado de Auditoria (peça 2, p. 498).

10. Por força da instrução inicial à peça 5, após tentativas de citação e audiência pela via postal, o responsável foi regularmente citado por edital para apresentar alegações de defesa e/ou recolher aos cofres do Incra/MDA o montante de recursos transferidos (R\$ 362.590,00) e, ainda, apresentar razões de justificativa a respeito de outras ocorrências na execução do mencionado ajuste.

11. O ex-prefeito permaneceu silente, razão pela qual foi considerado revel, nos termos do art. 12, inciso IV, § 3º, da Lei 8.443/1992 (v. instrução de mérito à peça 20).

12. Assim, por meio do Acórdão 1084/2014-1ª Câmara, este Tribunal julgou irregulares as contas do responsável, condenou-o ao recolhimento do débito apurado e sancionou-o com multa (v. peça 24).

13. Em seguida, o responsável encaminhou expediente nominado “Petição com Provocação de Nulidade de Acórdão” (peça 42), por meio do qual requereu a anulação do mencionado acórdão condenatório, uma vez que os ofícios de citação e audiência, mesmo diante da informação de “mudou-se” registrada no aviso de recebimento, não foram reiterados para o endereço que constava no termo de convênio ou para o da Prefeitura de Cândido Mendes, pois à época das comunicações era novamente mandatário da municipalidade.

14. Após o exame do expediente retrocitado, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex/MA) propôs, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, e com a anuência do Ministério Público junto a esta Corte, declarar inválidas a citação e audiência do responsável, bem como os atos processuais posteriores (v. peça 51).

15. Como resultado, este Tribunal exarou o Acórdão 1807/2016-1ª Câmara, no qual decidiu tornar insubsistente o Acórdão 1084/2014-1ª Câmara, e determinar à Secex/MA que promovesse nova citação e audiência do responsável (v. peça 55).

16. Dessa maneira, após a insubsistência do Acórdão 1084/2014-TCU-1ª Câmara, que tornou inválidas a citação e audiência do Sr. José Haroldo Fonseca Carvalhal, e utilizando-se como referência todos os endereços disponíveis do responsável (Telelistas (www.telelistas.net); 102 Busca (www.102busca.com.br); Google (www.google.com.br); e Base Cemar, v. peça 69), foram expedidas novas notificações, conforme Tabela 1 abaixo (v. Despacho da Subunidade à peça 70):

Tabela 1 – Novas Notificações ao Responsável

<i>Notificação</i>	<i>Endereço</i>	<i>Data</i>	<i>AR - Motivo de Devolução</i>	<i>Localização</i>
<u>CITACÃO</u> Ofício 1013/2016 - TCU/SECEX-MA	Travessa Nossa Senhora do Carmo, nº 539 - Centro 65.280-000 - Cândido Mendes – MA*	20/4/2016	“Mudou-se”	Peças 63 e 65
<u>AUDIÊNCIA</u> Ofício 1014/2016-TCU/SECEX-MA	Travessa Nossa Senhora do Carmo, nº 539 - Centro 65.280-000 - Cândido Mendes – MA*	20/4/2016	“Mudou-se”	Peças 64 e 66
<u>AUDIÊNCIA</u> Ofício 2467/2016-TCU/SECEX-MA	Avenida Camboa - 1335, Sala 03 - Liberdade 65.035-048 - São Luís - MA	26/9/2016	“Imóvel desabitado”	Peças 71 e 92
<u>AUDIÊNCIA</u> Ofício 2468/2016-TCU/SECEX-MA	Rua Território Rondonia, 83 - S/C - Turu 65.066-470 - São Luís - MA	26/9/2016	“Desconhecido”	Peças 72 e 86
<u>AUDIÊNCIA</u> Ofício 2469/2016-TCU/SECEX-MA	Rua Gregorio Matos, 1135 - S/C - Liberdade 65.010-000 - São Luís - MA	26/9/2016	“Não existe o número”	Peças 73 e 88
<u>AUDIÊNCIA</u> Ofício 2470/2016-TCU/SECEX-MA	Rua Elias Trompes - S/N, S/C - Centro 65.280-000 - Cândido Mendes - MA	26/9/2016	“Mudou-se”	Peças 74 e 93

<u>AUDIÊNCIA</u> Ofício 2471/2016-TCU/SECEX-MA	Rua José Sarney, 1335 - S/C - Liberdade 65.010-000 - São Luís - MA	26/9/2016	“Imóvel desabitado”	Peças 75 e 91
<u>AUDIÊNCIA</u> Ofício 2472/2016-TCU/SECEX-MA	Rua 24, 14 - S/C - Cohajap 65.010-000 - São Luís - MA	26/9/2016	“Endereço insuficiente: faltou número”	Peças 76 e 89
<u>AUDIÊNCIA</u> Ofício 2473/2016-TCU/SECEX-MA	Alameda Primavera 300 - Olho d'água 65.065-430 - São Luís - MA	26/9/2016	“Ausente”	Peças 77 e 90
<u>CITACÃO</u> Ofício 2474/2016-TCU/SECEX-MA	Avenida Camboa - 1335, Sala 03 - Liberdade 65.035-048 - São Luís - MA	26/9/2016	“Imóvel desabitado”	Peças 78 e 94
<u>CITACÃO</u> Ofício 2475/2016-TCU/SECEX-MA	Rua Território Rondonia, 83 - S/C - Turu 65.066-470 - São Luís - MA	26/9/2016	“Desconhecido”	Peças 79 e 85
<u>CITACÃO</u> Ofício 2476/2016-TCU/SECEX-MA	Rua Gregorio Matos, 1135 - S/C - Liberdade 65.010-000 - São Luís - MA	26/9/2016	“Não existe o número”	Peças 80 e 95
<u>CITACÃO</u> Ofício 2477/2016-TCU/SECEX-MA	Rua Elias Trompes - S/N, S/C - Centro 65.280-000 - Cândido Mendes - MA	26/9/2016	“Mudou-se”	Peças 81 e 98
<u>CITACÃO</u> Ofício 2478/2016-TCU/SECEX-MA	Rua José Sarney, 1335 - S/C - Liberdade 65.010-000 - São Luís - MA	26/9/2016	“Imóvel desabitado”	Peças 82 e 97
<u>CITACÃO</u> Ofício 2479/2016-TCU/SECEX-MA	Rua 24, 14 - S/C - Cohajap 65.010-000 - São Luís - MA	26/9/2016	“Endereço insuficiente: faltou número”	Peças 83 e 99
<u>CITACÃO</u> Ofício 2480/2016-TCU/SECEX-MA	Alameda Primavera 300 - Olho d'água 65.065-430 - São Luís - MA	26/9/2016	“Ausente”	Peças 84 e 96

* Endereço indicado pelo responsável em seu recurso, para onde deveriam ser enviadas as novas notificações (peça 42, p. 4)

17. Nada obstante todas as notificações constantes na Tabela 1 acima, nenhuma citação ou audiência foi efetivada – e, portanto ainda não considerada válida - pela via postal (v. AR – Motivo de Devolução na Tabela 1 supra). Assim, mediante prévia autorização consignada à peça 70, o Sr. José foi notificado por meio dos Editais 111/2016-TCU/SECEX-MA e 112/2016-TCU/SECEX-MA, ambos datados de 2/12/2016, e publicados no DOU 235, de 8/12/2016 (v. peças 101 a 104).

EXAME TÉCNICO

18. Nessa oportunidade, tendo passados mais de 60 dias da publicação dos Editais de Notificação ao responsável (v. item 17 supra), nos quais o Sr. José Haroldo Fonseca Carvalho fora regularmente notificado por via editalícia, verifica-se que não atendeu à citação nem à audiência, e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Destaca-se, mais uma vez, que antes da citação e audiência por edital foram adotadas

providências que esgotaram as tentativas de localização do responsável, conforme exposto nos itens 16 a 17 desta instrução.

19. *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.*

20. *Diante da revelia do Sr. José Haroldo Fonseca Carvalhal e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito, em virtude da execução do objeto do Convênio CRT 9004/98 em percentual inferior ao devido, correspondente a 24,84% do objeto, quando deveria ter sido executado, com os recursos da primeira parcela, o correspondente a 50% do objeto avençado; e impossibilidade de correlacionar os saques registrados na conta específica do convênio com as obras realizadas, ante a incompletude da prestação de contas apresentada, na qual não constou a relação de pagamentos efetuados, em desacordo com o art. 28 da IN/STN 1/97.*

21. *Acerca da possível aplicação de multa ao responsável, deve-se buscar o recente entendimento do Tribunal no Incidente de Uniformização de Jurisprudência relativo a prescrição da pretensão punitiva, resultando no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que abordaremos a seguir.*

22. *Ficou assente no aresto retrocitado que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, ou seja, a prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor, e será contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil.*

23. *Além disso, referido Acórdão estabeleceu que o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil. Uma vez interrompida, recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil.*

24. *Ademais, o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário consigna que haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno.*

25. *Por fim, tal Acórdão deixa assente que a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992.*

26. *A propósito, tratando-se de ilícitos continuados, a prescrição incide isoladamente sobre cada um dos ilícitos componentes da cadeia delitiva, como não houvesse concurso de crimes. Trata-se de aplicação subsidiária do disposto no art. 119 do Código Penal, verbis: “No caso de concurso de crimes, a extinção da punibilidade incidirá sobre a pena de cada um, isoladamente”. Veja-se também, o julgado do habeas corpus do Superior Tribunal de Justiça (STJ HC 319477/MG: “Nos crimes continuados, o*

cálculo da prescrição deve levar em consideração cada um dos delitos praticados, individualmente”).

27. *Sendo assim, levando-se em consideração que: i) a transferência dos recursos do Convênio CRT/MA/9.004/1998, Siafi 354482, ocorreu no dia 4/8/1998 (data do crédito em conta, cf. item 4 supra); ii) o prazo para prestação de contas final expirou em 5/4/1999 (v. item 3 desta instrução); iii) houve interrupção da prescrição por ato que tenha ordenado a citação, a audiência ou oitiva da parte em 30/8/2012, porém mais de 10 anos após a ocorrência do fato gerador (4/8/1998, v. peça 6). Além disso, seus efeitos interruptivos foram suspensos pelo Acórdão 1807/2016-1ª Câmara, que decidiu tornar insubsistente o Acórdão 1084/2014-1ª Câmara, e determinar à Secex/MA que promovesse nova citação e audiência do responsável; e iv) não houve suspensão da prescrição (não apresentação de elementos adicionais de defesa pelo responsável nem realização de diligência causada por conta de algum fato novo trazido pelo jurisdicionado); resta prescrita a pretensão punitiva do Tribunal relativa aos recursos transferidos por força do Convênio CRT/MA/9.004/1998, Siafi 354482 para aplicar a multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 ao responsável.*

28. *Por fim, em atendimento ao Memorando-Circular - Segecex 33, de 26/8/2014, assinala-se que a descrição da conduta do responsável, o nexos de causalidade e a culpabilidade estão resumidos na Matriz de Responsabilização que constitui o Anexo I desta instrução.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. *Diante do exposto, submetemos os autos 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 arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. José Haroldo Fonseca Carvalho (CPF 304.357.732-91), ex-Prefeito Municipal de Cândido Mendes/MA, e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, 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), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/MDA, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.*

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
362.590,00 (D)	4/8/1998
135,63 (C)	24/9/1999 (peça 2, p. 123-124)

Valor atualizado e acrescido de juros de mora até 1º/1/2017: R\$ 3.039.809,28 (peça 105)

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

c) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no



Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

É o relatório.