

**TC 019.240/2015-5**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Município de Conceição do Lago-Açu/MA

**Responsáveis:** Fernando Luiz Maciel Carvalho (137.381.943-04); Marly dos Santos Sousa Fernandes (834.407.393-68)

**Advogado ou Procurador:** não há;

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** preliminar, de citação

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Estadual do Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária no Maranhão (Incrá/SR-12), em desfavor dos Srs. Fernando Luiz Maciel Carvalho, prefeito municipal no quadriênio 2005-2008 (peça 2, p. 412), e Marly dos Santos Sousa Fernandes, prefeita municipal no quadriênio 2009-2012 (peça 2, p. 414), o primeiro em razão da não comprovação da boa e regular gestão dos recursos repassados por força do Convênio 22.000/2007 (Siafi 596450), e a segunda em virtude da omissão no dever de prestar contas e consequente não comprovação da boa e regular gestão dos recursos repassados durante sua gestão referentes ao mencionado ajuste, celebrado com a referida autarquia e que teve por objeto a recuperação de estradas vicinais e implementação de bueiros em projetos de assentamentos do Incra.

## HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula sexta do termo de convênio foram previstos R\$ 653.947,28 para a execução do objeto, dos quais R\$ 588.552,55 seriam repassados pelo concedente e R\$ 65.394,73 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 277).

3. Os recursos federais foram repassados em 4 parcelas, conforme dados contidos na tabela abaixo:

| Nº ordem bancária | Valor (R\$) | Data de emissão | Data saque bacen          |
|-------------------|-------------|-----------------|---------------------------|
| 2007OB904207      | 196.184,18  | 21/12/2007      | 24/12/2007 (peça 4, p. 1) |
| 2008OB902708      | 196.184,18  | 7/10/2008       | 8/10/2008 (peça 4, p. 2)  |
| 2009OB800111      | 178.445,37  | 21/1/2009       | 22/1/2009 (peça 4, 3)     |
| 2009OB800112      | 17.738,82   | 21/1/2009       | 22/1/2009 (peça 4, p. 4)  |

4. O ajuste vigeu no período de 7/12/2007 a 30/3/2009, e previa a apresentação da prestação de contas até 29/5/2009 (peça 2, p. 266), conforme cláusulas terceira, quarta e oitava (peça 1, p. 277-279), alterado pelos Termos Aditivos 1, 2 e 3 (peça 1, p. 353-355; peça 1, p. 417-419; peça 2, p. 152-154).

5. Em 31/10/2008, o então prefeito Fernando Luiz Maciel Carvalho encaminhou a prestação de contas parcial do convênio por meio do Ofício 95/2008/SCCLA (peça 2, p. 20-22), contendo relatório físico-financeiro, execução da receita e despesa, relação de pagamentos, relação de bens, conciliação bancária, Termos de Adjudicação 13/2007 e 20/2007, Termo de Homologação e Notas Fiscais 834, 853 e 104 (peça 2, p. 23-120).

6. O Incra elaborou Relatório de Visita Técnica em 26/11/2008 (peça 2, p. 146-150), que apurou um percentual executado de 78.70%. As demais constatações do referido relatório serão tratadas na seção "Exame Técnico".

7. Após a liberação da terceira e quarta parcelas (peça 2, p. 200-202), o Incra realizou nova visita técnica, cujas conclusões estão consubstanciadas no Relatório datado de 12/8/2009 (peça 2, p. 208-2016). Foi apontado um percentual executado de 85,09%, sendo o débito de R\$ 87.751,43.
8. Em virtude da não apresentação da prestação de contas final pela prefeita sucessora, o Incra encaminhou o Ofício 898/2009 (peça 2, p. 222), solicitando a apresentação da mesma no prazo de 30 dias. O referido Ofício foi recebido 13/9/2009, conforme assinatura aposta no mesmo. Ante a inércia da Sra. Marly dos Santos Sousa Fernandes, o Incra encaminhou os Ofícios INCRA/SR(12)G/nº 1128/2009, recebido em 30/9/2009 (peça 2, p. 224), e INCRA/SR(12)G nº 1.318/2009 (peça 2, p. 226), solicitando a solução das pendências apontadas no supramencionado Relatório de Visita Técnica, e apresentação da prestação de contas final.
9. Ante o não atendimento das comunicações acima, o Incra encaminhou o Ofício/Incrá/nº 12/SR(12)MA/CPTCE, de 31/5/2010 (peça 2, p. 242) ao Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, notificando-o a recolher o montante de R\$ 129.296,29 e esclarecendo-o acerca da instauração do devido processo de TCE. No mesmo teor o Ofício/Incrá/nº 14/SR(12)MA/CPTCE, de 27/9/2010 (peça 2, p. 254), encaminhado à Prefeitura de Conceição do Lago Açu. Este último foi reiterado, mas com indicação de que se deveria recolher a importância de R\$ 1.167.073,55, por meio do Ofício/Incrá/nº 51/SR(12)MA/CPTCE, de 11/10/2011 (peça 2, p. 272), recebido em 19/10/2011 (peça 2, p. 274).
10. Por meio do MEMO/INCRA/nº12/SR(12)MA/CPTCE, de 13/3/2012 (peça 2, p. 314-316), a Comissão Permanente de TCE solicitou a retirada da inscrição da conta Diversos Responsáveis do Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho, tendo em vista o fato de que a prestação de contas parcial apresentada pelo mesmo não fora analisada à época e que o Relatório de Visita Técnica mencionado no item 6 desta instrução apontou percentual de execução de 78,70%, enquanto que os recursos liberados representavam 66,67%.
11. O Incra efetuou análise financeira (peça 2, p. 330-337) do referido convênio, que será abordada posteriormente, na seção “Exame Técnico”. Sucintamente, concluiu-se pela devolução total dos recursos repassados, acrescido do valor da contrapartida.
12. Por meio do Ofício/INCRA/Nº30/SR(12)MA/CPTCE, de 12/8/2014 (peça 2, p. 346, v. AR à peça 2, p. 355), o Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho foi instado a efetuar a devolução da quantia de R\$ 893.559,97, bem como foi cientificado do andamento do processo de TCE.
13. Já por meio do Ofício/INCRA/Nº35/SR(12)MA/CPTCE, de 22/8/2014 (peça 2, p. 348, v. AR à peça 2, p. 356), a Sra. Marly dos Santos Sousa Fernandes foi instada a efetuar a devolução da quantia de R\$ 405.962,39, bem como também foi cientificada do andamento do processo de TCE.
14. Por fim, por meio do Ofício/INCRA/Nº36/SR(12)MA/CPTCE, de 22/8/2014 (peça 2, p. 350, v. AR à peça 2, p. 353), a Prefeitura Municipal de Conceição de Lago Açu foi instada a efetuar a devolução da quantia de R\$ 405.962,39, bem como também foi cientificada do andamento do processo de TCE.
15. O Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 1, p. 374-386) apresenta parecer conclusivo do tomador de contas especial no que concerne à comprovação no dano e sua quantificação, concluindo pela responsabilidade do Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho e da Sra. Marly dos Santos Sousa Fernandes.
16. A Secretaria Federal de Controle Interno emitiu o Relatório, Certificado e Parecer de Auditoria 1167/2015 (peça 1, p. 416-423), opinando pela irregularidade das presentes contas. O Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, por sua vez, emitiu pronunciamento ministerial atestando conhecimento dos fatos (peça 1, p. 432).

## EXAME TÉCNICO

17. Conforme Relatório de Visita Técnica (peça 2, p. 146-148), foram executados 78,70% do

total previsto, enquanto que os recursos liberados referentes ao Incra totalizaram R\$ 588.552,55, (66,67% do total previsto). Além disso, não foram identificadas irregularidades graves atinentes à execução, tendo sido apontada a ausência da placa de identificação da obra, bem como conformação e regularização irregulares em alguns trechos. Também destacou a necessidade de a prefeitura providenciar a ART junto ao CREA/MA, bem como a documentação necessária para o licenciamento ambiental.

18. A segunda visita técnica feita pelo Incra ocorreu em junho de 2009 (peça 2, p. 208-216), na gestão da prefeita sucessora, após a liberação da totalidade dos recursos, tendo sido verificado um percentual de execução de 85,09% do total conveniado. O valor dos recursos a serem devolvidos ao Incra foram assim calculados:

|   |                |
|---|----------------|
| 1 - Total conveniado  | R\$ 653.947,28 |
| 2 - Serviços executados e medidos até junho de 2009                       | R\$ 556.445,69 |
| 3 - Diferença total (serviços não executados e/ou não aceitos pelo Incra) | R\$ 97.501,59  |
| 4 - Diferença relativa à contrapartida da prefeitura                      | R\$ 9.750,16   |
| 5 - Valor devido (3-4)  | R\$ 87.751,43  |

19. Embora o Incra tenha apurado como débito o valor indicado acima, ele menciona que “foi explicitado ao Secretario de Obras da Prefeitura de Conceição do Lago Açu os procedimentos que o Incra tomaria a posterior, quais sejam, levantar e quantificar os serviços efetivamente executados e em condições de serem aceitos, apontar as correções a serem feitas pela Prefeitura e compatibilizar o executado e aceito com os previstos na planilha orçamentária conveniada, devendo esse trabalho ser encaminhado ao Superintendente Regional, para comunicação oficial à prefeitura” (peça 2, p. 208-210).

20. Ressalta-se que não foi identificado nos autos referido trabalho, não sendo possível apontar quais serviços foram aceitos e quais não foram.

21. Além disso, cabe ressaltar que a Análise Financeira SR(12)/nº 17/2014 (peça 2, p. 330-337), contrariando os relatórios de visita técnica mencionados, conclui pela devolução integral dos recursos recebidos na gestão do Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho e da Sra. Marly dos Santos Sousa Fernandes, bem como responsabilizando-os pela devolução dos valores não integralizados referentes à contrapartida, em contrariedade a jurisprudência deste Tribunal, considerando que fora glosada a totalidade dos recursos federais repassados, pelo que indevida a cobrança da contrapartida, pois tal cobrança geraria enriquecimento indevido da União.

22. De acordo com o referido documento, como não foram anexados cheques referentes aos pagamentos efetuados e não constavam extratos bancários com dados de transferência, supôs-se que os pagamentos foram realizados em espécie (peça 2, p. 335).

23. Também foi verificado que os atestos do responsável pelo recebimento dos serviços não estavam devidamente assinados e que não foi feito o recolhimento dos tributos (peça 2, p. 334, v. notas fiscais à peça 2, p. 38, 40 e 46).

24. Assim sendo, considerando as irregularidades acima descritas, o Incra entendeu pela impugnação total dos recursos repassados.

25. De acordo com a jurisprudência deste Tribunal, na execução da despesa pública, o ônus de comprovar a aplicação dos recursos recai sobre o gestor, devendo o mesmo fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência deste Tribunal (v. Acórdãos 1.577/2014 – TCU – 2ª Câmara, de relatoria do Ministro André de Carvalho, 6.716/2015 – TCU – 1ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto

Sherman, 9.254/2015 – TCU – 2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes, 9.820/2015 – TCU – 2ª Câmara, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro).

26. Sem apresentação dos documentos apontados no item 22 desta instrução não é possível estabelecer o nexo causal entre os recursos repassados e a despesa efetuada, não sendo possível, portanto, a comprovação da boa e regular comprovação dos recursos públicos repassados por força do convênio em tela.

27. Cabível, portanto, promover a citação do Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho para que apresente alegações de defesa em virtude da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio 22.000/2007 (Siafi 596450), uma vez que a documentação apresentada não logrou aferir o nexo de causalidade entre os recursos repassados e a despesa efetuada, bem como tendo em vista que as notas fiscais não estavam devidamente atestadas, o que indica a não comprovação de que o serviço fora prestado à Prefeitura, impedindo, aliado aos documentos faltantes, que se estabeleça o referido nexo causal.

28. Já quanto à Sra. Marly dos Santos Sousa Fernandes, observa-se que a mesma foi omissa no dever de prestar contas dos recursos recebidos durante sua gestão. Incide sobre a referida gestora o ônus de provar a aplicação regular dos recursos públicos repassados. Ao não cumprir com a obrigação de prestar contas, quando instada a fazê-lo por meio de sucessivas notificações (v. itens 8 e 13 desta instrução), a mesma ignorou dever constitucional contido no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como deixou de comprovar a correta aplicação dos recursos, o que configura, caso seja rejeitada sua defesa, a existência de débito e enseja o julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa.

29. Nessa hipótese, a configuração da irregularidade fundamentar-se-ia na não comprovação da boa e regular gestão dos recursos públicos repassados (art. 16, inciso III, alínea “b” e “c”, da Lei 8.443/1992), cabendo, caso rejeitada a defesa que viesse a ser apresentada ou caracterizada a revelia, imputação de débito, e a conduta ensejaria, ainda, aplicação da multa prevista no art. 57 da mesma Lei.

30. Cabível, portanto, promover a citação da Sra. Marly dos Santos Sousa Fernandes para que apresente alegações de defesa em virtude da omissão no dever de prestar contas e consequente não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio 22.000/2007 (Siafi 596450).

31. Com relação à empresa executora, tendo em vista que os relatórios de visita técnica apontam que as obras foram executadas e considerando o rompimento do nexo causal entre os recursos repassados e a despesa efetuada, entende-se descabida a citação solidária da mesma.

## CONCLUSÃO

32. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que os recursos repassados por força do Convênio 22.000/2007 (Siafi 596450) foram gastos em duas gestões distintas, bem como foi possível quantificar o montante recebido por cada gestor.

33. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade individual dos Srs. Fernando Luiz Maciel Carvalho e Marly dos Santos Sousa Fernandes e apurar adequadamente o débito a eles atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos mesmos (v. itens 22-30 da seção “Exame Técnico”).

34. Cabe informar aos responsáveis que a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos

licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto do convênio.

35. Outrossim, urge esclarecer à Sra. Marly dos Santos Sousa Fernandes que a omissão inicial no dever de prestar contas, se não justificada, poderá ensejar o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas “a” e “b”, da mesma norma, independentemente da comprovação da regular aplicação dos recursos no objeto pactuado.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar a **citação** dos responsáveis abaixo, 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 RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária 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 dos fatos a seguir apontados:

**Responsável 1:** Fernando Luiz Maciel Carvalho (CPF 137.381.943-04)

**Irregularidade:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio 22.000/2007 (Siafi 596450), uma vez que a documentação apresentada não logrou aferir o nexo de causalidade entre os recursos repassados e a despesa efetuada, tendo em vista que não foram apresentadas cópias dos cheques e extrato da conta corrente, bem como as notas fiscais apresentadas não foram atestadas, o que indica a não comprovação de que o serviço fora prestado para a Prefeitura, impedindo, aliado aos documentos faltantes, que se estabeleça referido nexo causal, em descumprimento ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

| VALOR ORIGINAL (R\$) | DATA DA OCORRÊNCIA |
|----------------------|--------------------|
| 196.184,18           | 24/12/2007         |
| 196.184,18           | 08/10/2008         |

Valor atualizado até 21/6/2017: R\$ 634.379,50 (peça 5)

**Responsável 2:** Marly dos Santos Sousa Fernandes (CPF 834.407.393-68)

**Irregularidade:** omissão no dever de prestar contas e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio 22.000/2007 (Siafi 596450), em descumprimento ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

| VALOR ORIGINAL (R\$) | DATA DA OCORRÊNCIA |
|----------------------|--------------------|
| 178.445,37           | 22/01/2009         |
| 17.738,82            | 22/01/2009         |

Valor atualizado até 21/6/2017: R\$ 328.549,66 (peça 6)

b) informar os responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

c) informar aos responsáveis de que a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto do convênio.

d) alertar a Sra. Marly dos Santos Sousa Fernandes que a omissão inicial no dever de prestar contas, se não justificada, poderá ensejar o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas “a” e “b”, da mesma norma, independentemente da comprovação da regular aplicação dos recursos no objeto pactuado.

Secex-MA, em 22 de junho de 2017.

*(Assinado eletronicamente)*

Amanda Soares Dias Lago

AUFC – Mat. 7713-5

**Anexo I**  
**Matriz de Responsabilização – Memorando Circular-33/2014-Segecex**

| <b>Irregularidade</b>   | <b>Responsável</b>                                       | <b>Período de exercício</b> | <b>Conduta</b>  | <b>Nexo de causalidade</b>  | <b>Culpabilidade</b>   |
|---|--|-----------------------------|---|---|--|
| Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município de Conceição do Lago Açu/MA por força do Convênio 22.000/2007 (Siafi 596450)  | Fernando Luiz Maciel Carvalho<br>(CPF 137.381.943-04)    | 2005-2008                   | Não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 22.000/2007 (Siafi 596450) | A não apresentação da totalidade da documentação comprobatória das despesas efetuadas não permite aferir o nexo de causalidade entre os recursos repassados e a despesa executada | Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável; é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude que praticara e que era exigível conduta diversa daquela que adotou, considerando as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter apresentado a prestação de contas completa, comprovando a boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados ao município por força do Convênio 22.000/2007. Deve-se, portanto, promover a citação do responsável |
| Omissão no dever de prestar contas e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município de Conceição do Lago Açu/MA por força do | Marly dos Santos Sousa Fernandes<br>(CPF 834.407.393-68) | 2009-2012                   | Não apresentar a prestação de contas do Convênio 22.000/2007                                | Após instada a apresentar prestação de contas dos recursos repassados, a Sra. Marly permaneceu inerte, impossibilitando a análise da boa e regular gestão dos recursos            | Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável; é razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude que praticara e que era exigível conduta diversa  |



|   |  |  |  |            |   |
|---|--|--|--|------------|---|
| Convênio<br>22.000/2007<br>(Siafi 596450) |  |  |  | repassados | daquela que adotou, considerando as circunstâncias que a cercavam, pois deveria ter apresentado a prestação de contas, comprovando a boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados ao município por força do Convênio 22.000/2007.<br><br>Deve-se, portanto, promover a citação da responsável |
|---|--|--|--|------------|---|