

**Proc. TC-025.253/2015-8**  
**Tomada de Contas Especial**

**PARECER**

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em razão de apresentação de prestação de contas incompleta e execução parcial do objeto pactuado do Convênio CRT/MA/1.000/2009, firmado entre aquela autarquia federal e o Município de Governador Nunes Freire/MA.

O objeto do ajuste consistia na execução de obras de infraestrutura no Projeto de Assentamento Gracilândia/Cidelândia, consubstanciadas na construção/recuperação de 20 km de estradas vicinais, conforme Projeto Básico de Estrada Vicinal e Termo de Convênio (peça 1, p. 32-46 e 133-161), vigendo de 2/9 a 31/12/2009 (peça 1, p. 173).

Foram previstos R\$ 535.353,14 para a execução do objeto, sendo R\$ 529.999,61 pelo concedente, a serem liberados em duas parcelas, e R\$ 5.353,53 a título de contrapartida pelo convenente, (peça 1, p. 188). Porém, apenas a primeira parcela foi repassada, na importância de R\$ 250.391,84.

Em 4/1/2011 foi autorizado o cancelamento do saldo de empenho (peça 1, pp. 219, 221 e 231) tendo em vista o término da vigência do convênio em 30/12/2009.

Em 9/6/2011 foi realizada vistoria técnica nas obras resultando no Relatório de Vistoria Técnica (peça 1, pp. 251-255), onde afirma-se que o valor repassado compreenderia 46,77% do valor total conveniado, incluindo a contrapartida, tendo sido executados 40,02% do objeto do convênio.

Ante a apresentação de contas incompleta, o órgão concedente concluiu pelo débito integral.

No âmbito do TCU, o prefeito à época, Sr. Indalécio Wanderlei Vieira Fonseca, foi citado pela integralidade dos recursos repassados, nos termos do ofício que compõe a peça 20.

O auditor da Secex/MA, em instrução à peça 30, realiza detalhada análise das alegações de defesa trazidas pelo responsável, calhando reproduzir trecho abaixo que condensa as principais conclusões a que chegou:

122. Na análise, constatou-se que a entidade concedente praticara atos com atecnia administrativa, os quais, nessa ordem:

a) por inércia, não repassou a segunda parcela acordada, não adotou as medidas previstas no termo de convênio para prorrogar sua vigência de ofício e nem comunicou em tempo à convenente sobre tais medidas, o que propiciou a não apresentação da prestação de contas no prazo conveniado;

b) apresentada a prestação de contas, por descuido, não notificou regularmente o responsável em seu endereço residencial ou funcional – e sim na sede na prefeitura já não mais ocupada por ele – acerca da necessidade de emendar documentalmente a prestação de contas;

c) em razão da justificada inércia do responsável, glosou todo o recurso recebido, desconsiderando o valor inicialmente glosado, referente à porção não executada, sobre o qual já havia sido acordado um parcelamento, o que, ao que parece, pode ter inviabilizado o adimplemento das demais parcelas.

123. Regularmente citado na fase externa, compareceu aos autos o responsável, apresentando a documentação que julgava faltante para sanear as críticas apontadas na fase interna, das quais, oficialmente, somente agora teve conhecimento.

124. Analisada a documentação, constatou-se que, realmente, a glosa dos recursos totais apresenta-se como excessiva, pelas razões aqui expostas e que, dos questionamentos feitos pela concedente, somente os seguintes não foram saneadas, o que inviabiliza a imprestabilidade total da prestação de contas:

a) ausência dos comprovantes de recolhimentos das guias dos tributos (PIS, COFINS, IR, INSS, ISS) referentes às notas fiscais 21 e 22 (subitem 9.2), conforme determina o art. 33, da Lei 10.833/2003, c/c o art. 1º da IN – SRF 475, de 6/12/2004; e

b) pagamentos efetuados mediante cheque, em contraste com o que pregava a Cláusula Décima Primeira, parágrafo primeiro, inciso II, do Termo de Convênio CRT/MA 1.000/2009, bem como com o art. 50, parágrafo 2º, inciso II, da Portaria Interministerial 127/2008, e ao art. 10, §§ 1º e 3º, inciso I, do Decreto 6.170/2007, que previam os pagamentos realizados exclusivamente mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviço.

125. O Regimento Interno do Tribunal é claro ao definir que a apresentação de documentos comprobatórios de despesas, extemporaneamente, caso acompanhada de justificativas plausíveis como atenuante para tal conduta, é suficiente para elidir a irregularidade caracterizada pela omissão no dever de prestar contas, considerada a necessária comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, conforme disposto no seu art. 209, § 4º, transcrito abaixo:

(...)

128. No presente caso, ainda não restou comprovada em definitivo a boa e regular aplicação dos recursos públicos, eis que duas pendências levantadas na fase interna, referidas no parágrafo 124 supra, ainda precisam ser justificadas, pelo responsável, bem como ficou demonstrado que houve inexecução parcial dos recursos que chegaram a ser transferidos.

129. Evidentemente que, por esse aspecto, considerando que a citação aqui, na fase externa, deu-se também pela totalidade dos recursos transferidos e, considerando ainda que nosso entendimento se bandeia pela citação dos valores referentes somente à inexecução parcial, descontados os valores já pagos pelo responsável, vislumbramos excesso na imputação do débito, o que, *per si*, já ensejaria a necessidade de nova citação.

130. Assim, nesse jaez, o débito a ser imputado ao responsável, para que se lhe dirija nova citação, deve ser discriminado consoante com o seguinte quadro:

<b>Valor</b>	<b>D/C</b>	<b>Data</b>	<b>Localização</b>
35.797,25	D	28/10/2009	Peça 1, p. 209
5.487,89	C	13/6/2012	Peça 1, p. 353
5.586,67	C	28/8/2012	Peça 1, p. 357
5.626,20	C	28/12/2012	Peça 1, p. 359

131. Doutro modo, em homenagem ao que ordena o art. 1º da Decisão Normativa TCU 35/2000 tanto quanto o art. 202, § 2º, do Regimento Interno, pelo que se narrou nesta instrução, não há como se inferir que o responsável tenha agido de má fé, razões pelas quais que, mesmo se se considerasse correta a citação pelo valor que foi feita, dever-se-ia lhe conceder novo e improrrogável prazo para recolher a quantia devida, nos termos do art. 2º do mesmo normativo.

132. Outrossim, à luz do parâmetro delineado pelo Acórdão 1.441/2016-Plenário, eventual sanção administrativa a ser aplicada ao responsável pelo Tribunal não estaria prejudicada pelo manto prescricional, uma vez que o valor glosado foi transferido ao município em 28/10/2009 (peça 1, p. 209), e o ato que ordenou a citação do responsável se deu em 4/8/2016 (peça 5). Portanto, o lapso de tempo entre as ocorrências e o ato que interrompeu o prazo prescricional é inferior ao decêndio considerado no referido decisum.

133. No que se refere ao pedido de medida cautelar feito pelo defendente, entendemos que deva ser deferido, uma vez evidenciados o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, bem como presentes o interesse público primário e a reversibilidade da decisão, sem perigo de *periculum in mora* in reverso.

Conclusivamente, o auditor, com o aval do secretário substituto, propõe ao Tribunal, no essencial:

- a) determinar nova citação do responsável relativamente ao débito proveniente da execução parcial dos valores repassados pelo Incra, conforme levantamento feito no Relatório de Vistoria Técnica *in loco*, acompanhado de Relatório Fotográfico, com o seguinte demonstrativo de valores:

Valor	Data	D/C
35.797,25	28/10/2009	D
5.487,89	13/6/2012	C
5.586,67	28/8/2012	C
5.626,20	28/12/2012	C

- b) realizar audiência do responsável pelos seguintes fatos:

- ausência dos comprovantes de recolhimentos das guias dos tributos (PIS, COFINS, IR, INSS, ISS) referentes às notas fiscais 21 e 22 (subitem 9.2), conforme determina o art. 33, da Lei 10.833/2003, c/c o art. 1º da IN – SRF 475, de 6/12/2004;

- pagamentos efetuados mediante cheque, em contraste com o que pregava a Cláusula Décima Primeira, parágrafo primeiro, inciso II, do Termo de Convênio CRT/MA 1.000/2009, bem como com o art. 50, parágrafo 2º, inciso II, da Portaria Interministerial 127/2008, e ao art. 10, §§ 1º e 3º, inciso I, do Decreto 6.170/2007, que previam os pagamentos realizados exclusivamente mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviço.

- c) deferir a medida cautelar pleiteada pelo responsável para determinar ao Incra que exclua, provisoriamente, seu nome da conta “diversos responsáveis” bem como de demais cadastros de inadimplentes, no que se refere a lançamentos exclusivamente referentes ao Convênio CRT/MA/1.000/2009, SICONV 704133/2009, firmado entre aquela autarquia federal e o Município de Governador Nunes Freire/MA, até decisão ulterior.

Registrando nossa concordância com diversos pontos da minuciosa instrução elaborada pelo auditor da Secex/MA, temos, contudo, posição diversa relativamente à proposta de encaminhamento.

Efetivamente, cremos que os autos estão prontos para o julgamento de mérito, não vislumbrando razão bastante para que seja promovida nova citação do responsável.

A leitura do parágrafo 129 da instrução, acima transcrito, indica que a proposição de nova citação decorre do fato de a citação ter indicado como débito a totalidade dos recursos transferidos, ao passo que a conclusão a que chegou o auditor foi por débito inferior, cujo montante refere-se apenas à inexecução parcial do objeto.

A situação acima narrada não requer a realização de nova citação porque não gera prejuízo ao responsável, cuja imputação de débito, após o exercício do contraditório, resta substantivamente inferior ao valor que constou no ofício. O entendimento da Corte a esse respeito é coeso, bastando, a

título de exemplificação, reproduzir enunciado constante do sistema de Jurisprudência Seleccionada relativamente ao Acórdão 10.980/2016 da 2ª Câmara:

A imputação de débito em valor inferior ao indicado na citação não configura prejuízo à defesa e dispensa o envio de nova citação. A comunicação dirigida ao responsável cumpre sua função de estabelecer o contraditório se nela foram especificados com clareza todos os elementos e informações exigíveis pelas normas.

É a situação oposta que é vedada, de sorte a impedir que o responsável seja condenado por valor superior ao que figurou na citação.

Vale dizer que em homenagem a economia e a racionalidade processual, o Tribunal, mesmo na hipótese de elevação do valor do débito decorrente de nova metodologia de cálculo, pode dispensar a nova citação, condenando o responsável pelo **valor original constante da citação**, desde que a diferença entre os dois montantes não seja significativa, consoante linha decisória que norteou a prolação do Acórdão 2.806/2017 1ª Câmara.

São justamente os princípios acima mencionados que nos impedem de acolher a proposta de realização de audiência do responsável pelas duas novas ocorrências assinaladas pelo auditor, o qual, vale ressaltar, em detido exame dos documentos complementares à prestação de contas trazidos pelo gestor, afastou diversas imputações iniciais. Evidentemente, tais ocorrências não devem ser levadas em consideração para fins de julgamento e sanção.

Não prospera ainda, segundo nosso entendimento, a afirmação de que “não há como se inferir que o responsável tenha agido de má-fé”, para fins de exame do contido no art. 202, § 2º, do Regimento Interno, relativamente ao benefício da concessão de novo prazo para quitação do débito, pois o exame se dá pela identificação de elementos que levem ao reconhecimento da boa-fé, e não à ausência de sinais de má-fé.

Por fim, nossa manifestação pelo julgamento de mérito do processo torna dispensável qualquer abordagem quanto à proposta de concessão de cautelar.

Com essas considerações, opinamos por que o Tribunal:

- a) julgue irregulares as contas do Sr. Indalécio Wanderlei Vieira Fonseca com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento do débito indicado na instrução técnica (parágrafo 136, peça 30);
- b) aplique ao referido responsável a multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992;
- c) autorize, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas;
- d) autorize, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;
- e) envie cópia do Acórdão a ser proferido à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU.

Ministério Público, em 6 de novembro de 2017.

*(Assinado Eletronicamente)*  
**Marinus Eduardo De Vries Marsico**  
Procurador