



Processo: TC 025.297/2016-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Responsável: Ruidiárd de Sousa Brito (CPF 344.103.843-68) e Ruberval Gomes da Silva (CPF 158.213.741-20)

Unidade jurisdicionada: Município de Axixá do Tocantins/TO (CNPJ 00.766.725/0001-95)

Advogado(s): Vinicius Pinheiro Marques (OAB/TO nº 4.140-A)

Pedido de sustentação oral: não há

Relator: André de Carvalho

Proposta: rejeição de justificativas, contas irregulares, imputação de débito, multas

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), por intermédio da Superintendência Regional no Estado do Tocantins (SR-TO/Incrá), em razão da execução parcial dos objetos dos Convênios 11.000/2009 (Siconv 703405/2009) e 25.000/2010 (Siconv 752969/2010), ambos firmados entre aquela Autarquia e o município de Axixá do Tocantins/TO.

SÍNTESE HISTÓRICA DOS CONVÊNIOS

2. O Convênio 11.000/2009 (Siconv 703405/2009) citado foi celebrado em 13/10/2009 (peça 1, p. 96-105), estipulando como objeto a implantação de 20,747 km de estradas vicinais nos Projetos de Assentamentos Boa Sorte II, Buritis, Grotão e Babaçu, todos situados no território do município convenente, contemplando nessa infraestrutura obras de arte corrente e especiais (bueiros e pontilhões de estrutura mista concreto-madeira), especificados no respectivo Plano de Trabalho (peça 1, p. 63-73 e 82-95).

3. Para a implementação do objeto da pactuação foram previstos investimentos no valor de R\$ 609.275,36, competindo ao Incra o aporte de R\$ 587.470,00 e ao município a alocação de outros R\$ 21.805,36 (peça 1, p. 100, cláusula sétima).

4. Estipulou-se inicialmente um prazo de vigência de cento e oitenta dias, contados da publicação do extrato resumido do ajuste no Diário Oficial da União (DOU), conforme cláusula terceira (peça 1, p. 98). Por meio do Primeiro Termo Aditivo a vigência foi estendida até 17/10/2010 (peça 1, p. 122-123).

5. A entidade federal concedente (UG/Gestão 373085/37201) transferiu para conta bancária vinculada uma parte do montante financeiro a que se comprometeu mediante ordens bancárias a seguir especificadas (peça 3, p. 176):

Ordem bancária	Data de emissão	Valor
2009OB802135	28/10/2009	R\$ 82.021,01
2010OB801762	3/9/2010	R\$ 262.822,77
	Total	R\$ 344.843,78

6. Um segundo pleito de prorrogação do prazo de vigência foi rechaçado pela Procuradoria Federal junto ao Incra/SR-TO ante a ausência de justificativa técnica plausível pelo atraso na execução das obras e serviços, pela incompatibilidade no cotejo dos aspectos de execução física e financeira, pela inoocorrência ou falta de indicação de fato excepcional ou imprevisível que tivesse dado causa a tal situação, pela inadimplência verificada quanto à integralização da contrapartida proporcional à segunda liberação de recursos federais, bem como por outras pendências e irregularidades da convenente perante ao Cadastro Auxiliar de Informações pra Transferências Voluntárias (CAUC) na ocasião da análise do pedido de dilação de prazo (peça 1, p. 137-147 e 148-150).
7. Por meio do Parecer Técnico 40/2011, emitido no âmbito do SR-TO/Incra, com quase quatorze meses após o exaurimento daquele ajuste (peça 1, p. 166-174), concluiu-se que foram executados serviços na ordem de R\$ 326.523,93, dos quais seriam atribuídos ao Incra o financiamento equivalente a R\$ 314.834,37, mantendo-se a proporcionalidade de encargos financeiros dos partícipes prevista no convênio ($R\$ 587.470,00/R\$ 609.275,36 = 96,42\%$).
8. Desse modo, definiu-se que o convenente deveria restituir o valor de R\$ 30.009,41 (R\$ 344.843,78 - R\$ 314.834,37), expresso em valor histórico (peça 1, p. 173).
9. O prefeito do município convenente foi notificado a promover a restituição do valor supra, atualizado monetariamente (peça 1, p. 175). O município requereu parcelamento e o pleito foi autorizado pelo então titular da SR-TO/Incra, em dez parcelas (peça 1, p. 176-177).
10. Após o pagamento de sete parcelas ao longo do exercício 2012 (o último pagamento englobou duas parcelas) os recolhimentos foram interrompidos (peça 1, p. 178). Uma nova notificação foi expedida em 2013 instando a municipalidade a promover o pagamento da dívida remanescente (peça 1, p. 186). Sem lograr êxito, foi autorizado o registro da inadimplência do convenente e do ex-gestor no Siafi (peça 1, p. 187).
11. Por seu lado, o Convênio 25.000/2010 (Siconv 752.969/2010) foi celebrado em 31/12/2010 (peça 2, p. 18-27), estipulando como objeto a implantação de 7,50 km de estradas vicinais nos Projetos de Assentamentos Boa Sorte II e Buritis, incluindo a construção de uma ponte mista de oito metros, além de obras de artes correntes (bueiros), conforme descrito no Plano de Trabalho associado ao ajuste (peça 2, p. 28-40).
12. Para a implementação do objeto previsto nesse segundo convênio foram definidos investimentos da ordem de R\$ 380.681,59, assumindo o Incra o compromisso de aplicar R\$ 373.063,96 e o município comprometendo-se a promover uma contrapartida de R\$ 7.613,63 (peça 2, p. 22-23, cláusula sétima).
13. O prazo de vigência para tal empreitada foi fixado em quatro meses, contados da publicação do extrato resumido do ajuste no Diário Oficial da União (DOU), conforme cláusula terceira (peça 2, p. 20). Por meio do Primeiro Termo Aditivo a vigência foi estendida até 27/5/2011 (peça 2, p. 43).
14. Uma segunda prorrogação de prazo foi intentada, contudo, a pretensão (alongar a vigência até 4/12/2011) não recebeu manifestação favorável da Procuradoria Federal atuante, conforme razões explicitadas em Parecer e Despacho pertinentes (peça 2, p. 46-47 e 48-57).
15. Não obstante, o dirigente da SR-TO/Incra firmou um novo aditivo prorrogando a vigência do ajuste, embora tenha reduzido o prazo originalmente proposto de modo que, com tal decisão e ato, o termo final da vigência foi fixado em 24/9/2011 (peça 2, p. 69-70).
16. Ato contínuo, noutra ocasião foi requerida nova prorrogação (peça 2, p. 90), desta feita com Parecer favorável por parte da Procuradoria Federal (peça 2, p. 97-101), dando ensejo a uma

nova dilatação do prazo vigencial, doravante fixado em 22/1/2012 em função de se tratar de contagem em dias (peça 2, p. 105-106).

17. Posteriormente, uma iniciativa da própria SR-TO/Inkra almejou nova prorrogação, atraindo vigorosa objeção da Procuradoria Federal junto ao Inkra (peça 2, p. 120-126). Não obstante, novo aditivo de prorrogação foi firmado pelos partícipes, contemplando o termo final em 5/8/2012 (peça 2, p. 129-130).

18. Continuando o peculiar ritmo de iterações das prorrogações de prazo, e novamente divergindo da Procuradoria Federal (peça 2, p. 150-152), foi celebrado o aditivo que promoveu a quinta prorrogação, nesta ocasião definindo o prazo final em 1º/2/2013 (peça 2, p. 160-161).

19. Apesar de tal enredo, de modo similar ao primeiro convênio relatado nesta explanação, no caso do Convênio 25.000/2010 (Siconv 752.969/2010) os repasses a cargo da entidade federal concedente (UG/Gestão 373085/37201) também não alcançaram a totalidade do montante financeiro a que se comprometeu, ocorrendo conforme ordens bancárias e valores a seguir especificados (peça 3 p. 179):

Ordem bancária	Data de emissão	Valor
2011OB800800	15/6/2011	R\$ 235.867,96
2012OB801512	25/10/2012	R\$ 70.014,54
	Total	R\$ 305.882,50

20. Por meio de Parecer Técnico emitido no âmbito da SR-TO/Inkra em 29/1/2013, dois dias antes do exaurimento daquele ajuste (peça 2, p. 174-181), concluiu-se que foram executados serviços calculados em R\$ 250.407,36, dos quais seriam atribuídos ao Inkra o financiamento equivalente a R\$ 245.396,58, mantendo-se a proporcionalidade do encargo financeiro acordado pelo concedente, de modo que foi apontado um valor a restituir no valor de R\$ 60.485,92 (R\$ 305.882,50 - R\$ 245.396,58), imputável ao conveniente.

21. O Parecer acima foi também chancelado pelo engenheiro civil incumbido pela SR-TO/Inkra de fiscalizar a execução do objeto, além de ratificado em novo Parecer subsequente, de sua própria autoria (peça 2, p. 183-184).

22. A municipalidade foi notificada a promover a restituição do valor especificado no item 20, precedente (peça 2, p. 185). Com apoio em dados gráficos e locacionais um segundo Parecer ratificou as conclusões quanto ao valor da restituição reclamada (peça 2, p. 187-191).

23. O recolhimento foi objeto de nova notificação (peça 2, p. 193) e, tendo em vista a inércia do conveniente, foi autorizado o registro da inadimplência do conveniente e do ex-gestor no Siafi (peça 2, p. 194). Houve notificação subsequente (peça 2, p. 198).

24. Sem embargo, quando da análise da Prestação de Contas Final do Convênio 25.000/2010 (Siconv 752.969/2010) o Parecer Técnico 32/2014 ponderou que, embora a fiscalização tenha atestado a execução de serviços equivalentes a R\$ 250.407,36, o conveniente só comprovou ter realizado pagamentos que somaram R\$ 240.765,39, de modo que esse seria o valor máximo a ser aprovado (peça 2, p. 201-206).

25. Diante de tal fato, a manutenção da proporção de encargos assumido pelo concedente (98%) implicaria em aprovação de R\$ 235.950,08. Assim, a diferença a ser restituída foi reavaliada para R\$ 69.932,42 (R\$ 305.882,50 - R\$ 235.950,08). Como base em tais cálculos a prestação de contas final foi aprovada parcialmente (peça 2, p. 207).

HISTÓRICO PROCESSUAL NO TCU

26. Na instrução inaugural empreendida no âmbito da Secex-TO foram consignados os exames preliminares aplicáveis a esta espécie de processo (peça 7, itens 26 a 32).



27. Na mesa ocasião também foi concatenado um exame técnico sumário, justificando-se os fundamentos (peça 7, itens 33 a 51) da citação ao final proposta, em regime de solidariedade, implicando o ex-prefeito de Axixá do Tocantins/TO, Ruidiard de Sousa Brito, e o ex-superintendente Regional no Incra no Estado do Tocantins, Ruberval Gomes da Silva (peça 7, item 52.1).

28. Ambos os responsáveis foram devidamente citados (peças 14 e 17) e apresentaram alegações de defesa (peças 16 e 28-29).

29. Ruberval Gomes da Silva constituiu causídico para representá-lo nestes autos (peça 15) razão pela qual, doravante, as comunicações processuais destinadas a tal parte deverão ser dirigidas ao outorgado (§ 7º, do art. 179, do Regimento Interno do TCU).

CITAÇÕES E ALEGAÇÕES DE DEFESA

I

30. Conforme destaca o expediente que oficializou a citação de Ruberval Gomes da Silva, tal medida processual decorre da execução parcial dos objetos pactuados por intermédio dos Convênios 11.000/2009 (Siconv 703405/2009) e 25.000/2010 (Siconv 752969/2010), especificados nos respectivos Planos de Trabalho, ambos objetivando a implantação de estradas vicinais conjugadas com obras de arte corrente e obras de arte especiais, a serem implantadas em Assentamentos Rurais situados no município conveniente e, dado o cargo ocupado à época pelo responsável, pelo fato de negligenciar pareceres técnicos e jurídicos e viabilizar irregularmente a celebração de convênio para completar objeto de outro ajuste já negligenciado e executado apenas parcialmente por parte de conveniente sabidamente inadimplente, oportunizando o agravamento de prejuízos em desfavor dos cofres federais, violando deveres de responsabilidade de gestor público, bem como princípios constitucionais e administrativos aos quais estava jungido, infringindo diversos dispositivos legais e normativos discriminados no expediente epistolar (peça 14, item 2).

31. A defesa, entretanto, concentra-se fundamentalmente na tese de que os pareceres técnicos e jurídicos não tinham natureza vinculante quanto à decisão do gestor regional do Incra, podendo ser sumarizada consoante o seguinte encadeamento (peça 16):

i. segundo doutrinadores que relaciona, o parecer é um ato administrativo enunciativo, de natureza formal, servindo para expressar um juízo acerca de uma situação fática ou jurídica submetida a apreciação, tendo caráter opinativo ou consultivo, não vinculando a Administração, a autoridade competente ou particulares, salvo se aprovado por ato subsequente;

ii. adita a argumentação acima com breves diferenciações sobre pareceres facultativos, obrigatórios e vinculantes, fazendo alusões aos §§ 1º e 2º, do art. 42, da Lei 9.784/1999 (regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal);

iii. nos casos pelos quais responde nestes autos os pareceres foram solicitados em caráter facultativo, destinados a subsidiar suas decisões, porém, não deixaram de ser meramente opinativos. Ressalta tratar-se de situação diferente do parecer obrigatório, quando a oitiva do parecerista é requisito essencial, determinado pela lei para instrução e eficácia processual, sob pena de dar ensejo à nulidade do ato final;

iv. novamente recorrendo a ensinamentos doutrinários discorre que o parecer vinculante, além de ser exigido pela legislação, atrela a decisão final ao entendimento naquele encerrado pelo órgão consultivo, não podendo a autoridade decidir de forma diversa podendo, no máximo, não decidir, concluindo que se trata de um regime de exceção;

v. os pareceres da Procuradoria Federal junto à SR-TO/Incra, expedidos no contexto dos Convênios 11.000/2009 e 25.000/2010, opinando pelo indeferimento de prorrogações de prazos, não se enquadram como vinculantes, por não envolverem nas condições estatuídas nos artigos 40



e 42 da Lei complementar 73/1993 (institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências);

vi. relata que no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) há entendimento que ampara as alegações precedentes, transcrevendo a ementa do MS 24.631/DF;

vii.volvendo-se à questão fática, defende que apesar de não existir na lei previsão expressa da possibilidade de prorrogação da execução de convênios tal medida é plenamente possível, tratando-se de ato discricionário, sujeito a critérios de conveniência e de oportunidade para a Administração Pública;

viii. postula que as prorrogações de prazo dos convênios se deram como atos administrativos oficializados nos limites de poder discricionário que detinha;

ix. enfatiza que, quando percebeu que outras prorrogações solicitadas pelo convenente não eram mais viáveis, notificou o demandante acerca das negativas e da necessidade de efetuar as restituições, diante do inadimplemento do partícipe;

x. argumenta que a responsabilidade solidária do gestor público para com débito de convenente somente se dá em razão de omissão para não notificar aquele quanto a obrigações de restituição, abertura de tomadas de contas e inserção da condição de inadimplente no Siconv, segundo prevê o § 3º, do inciso II, do art. 72, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011;

xi. finaliza com alegação de que o regime de responsabilização solidária somente pode decorrer de lei ou disposição contratual expressa, salientando que os convênios foram firmados em 2009 e 2010 e, somente com a Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, a solidariedade do gestor público passou a ser elemento expresso e obrigatório nos convênios celebrados pela União.

32. De início, a análise das alegações de defesa retro mencionadas comporta nossa concordância com as concepções doutrinárias gerais acerca da distinção de pareceres facultativos, obrigatórios e vinculantes, do seu caráter opinativo ou enunciativo, de não vincular Administração e/ou autoridade competente, salvo nas hipóteses excepcionais que a legislação prescreve que sua observância ou aplicação é vinculante.

33. Também não refutamos as disposições veiculadas na Ementa do MS 24.631/DF, do STF, cujo teor é sobejamente conhecido no âmbito do TCU.

34. Todavia, essa anuência em nada auxilia a defesa do alegante pois se refere a distinções e entendimentos que tangenciam, porém, não constituem o cerne das condutas irregulares que levaram à proposição de responsabilização solidária do ex-gestor estadual do Incra.

35. Esse delineamento se extrai da contextualização do nexo de causalidade expresso no próprio expediente citatório, no qual se registra que a responsabilização solidária decorre do ‘fato de negligenciar pareceres técnicos e jurídicos e viabilizar irregularmente a celebração de convênio para completar objeto de outro ajuste já negligenciado e executado apenas parcialmente por parte de convenente sabidamente inadimplente, oportunizando o agravamento de prejuízos em desfavor dos cofres federais, violando deveres de responsabilidade de gestor público, bem como princípios constitucionais e administrativos aos quais estava jungido’ (peça 14, item 2).

36. Rememora-se que já no segundo pedido de prorrogação de prazo pelo convenente (peça 1, p. 124-125), ainda no âmbito do primeiro dos ajustes, o Convênio 11.000/2009 (Siconv 703405/2009), a Procuradoria Federal junto à SR-TO/Incrá emitiu o Parecer nº 272/2010/AGU/PFE/INCEA/TO com detalhamento das razões que fundamentavam sua convicção para sugerir a não renovação do prazo (peça 1, p. 137-147 e 148-149). E essa sugestão do órgão de assessoramento jurídico, lavrada em 13/10/2010, mostrou-se acertada, conforme narrativa dos itens 7 a 9 deste documento.

37. Todavia, essa aparente aceitação do Parecer da Procuradoria Federal foi ludibriada com a orquestração para a proposição de um novo convênio, cuja proposta identificada pelo código 099965/2010 (peça 2, p. 28-35) foi inserida formalmente no Siconv em 17/11/2010, (consulta ao portal), levando à celebração do 25.000/2010 (Siconv 752969/2010), consumado em 31/12/2010 (peça 2, p. 18-27).

38. Em vários outros documentos emitidos por áreas técnicas e jurídicas indica-se sem rodeios que o objeto do Convênio 25.000/2010 foi a continuidade ou destinado especificamente para viabilizar a conclusão das obras previstas no escopo do Convênio 11.000/2009 (peça 1, p. 165, terceiro parágrafo; p. 171-172, subitens 2.6 e 2.7; peça 2, p. 62, quarto parágrafo; p. 114; primeiro parágrafo do tópico Conclusão; p. 122-124, itens 18 a 25; p. 202, segundo parágrafo).

39. Nesse cenário, utilizando ardil evasivo e motivações obscuras, sem arrimo de interesse público de qualquer natureza, contrariando pareceres jurídicos e colocando o erário federal sob risco inequívoco, o titular da SR-TO/Inkra viabilizou novos repasses de recursos federais a quem já estava inadimplente financeiramente com o concedente, além de persistir em situação de irregularidade cadastral perante o CAUC.

40. O segundo convênio produziu um novo e maior prejuízo que o ajuste anterior, ainda que tenha sido contemplado com sucessivas e malfadadas prorrogações de prazos, conforme descrito nos itens 11 a 25 destas laudas, mesmo quando o titular da SR-TO/Inkra se deparava com vigorosas objeções do órgão de assessoramento jurídico quanto a alguns destes alongamentos (itens 14, 15, 17 e 18, precedentes).

41. As referências da defesa do responsável aos §§ 1º e 2º, do art. 42, da Lei 9.784/1999, que tratam de reflexos na tramitação de processos administrativos que exijam pareceres de órgãos consultivos, não apenas jurídicos, tendo o atributo de vinculantes ou não vinculantes, pretendem tão somente desviar e confundir o leitor do argumento, porque o exame e a possível responsabilização nestes autos não está associada a hipóteses de que a celebração dos convênios e seus respectivos aditamentos terem dispensado ou não pareceres obrigatórios, vinculantes ou não.

42. De modo similar, porém, mais descabida e extravagante, é a assertiva que se reporta aos ditames dos artigos 40 e 42 da Lei complementar 73/1993, novamente porque não se trata de apuração que envolve irregularidade apoiada em tese de inobservância de parecer vinculante do Advogado-Geral da União ou de unidades superiores da Advocacia-Geral da União (AGU).

43. Independentemente destas ressalvas, mesmo considerando que os pareceres requeridos às áreas técnicas e jurídicas vinculadas à estrutura de funcionamento da SR-TO/Inkra fossem facultativos, embora se trate de regra de praxe ou tradição administrativa no Serviço Público, a dedução lógica é de que a própria autoridade pública que requer tais manifestações reputa ser necessário o esclarecimento ou a opinião daquelas instâncias internas para contribuir na impulsão do processo decisório e na consumação de atos administrativos que emanarão do órgão ou entidade pública. Se a própria autoridade que decidirá indica não dispor ou não ter segurança da plena regularidade pelo menos de algum aspecto de sua decisão ou ato iminente, razão óbvia de consultas não obrigatórias, somente poderá decidir em desacordo com a opinião que receber se puder rechaçá-la com propriedade. Se a desprezar sem justificar as razões para tanto demonstrar cabalmente que a iniciativa tinha propósito puramente simbólico e motivações que atraem justas suspeições.

44. Rememore-se, diante da impossibilidade de prorrogar o primeiro convênio, a celebração do segundo para lhe dar oportunidade de continuidade, por via transversa, foi atacada por incisiva e percuciente análise da Procuradoria Federal, externando opinião não favorável à celebração do novo ajuste, embora não indicasse razão para vedação peremptória (peça 2, p. 4-16). O agente ora responsável tomou conhecimento de tal parecer e, em que pese tenha declarado

acolhê-lo (peça 2, p. 17), poucos dias depois firmou o convênio verdadeiramente continuador do daquele primeiro (peça 2, p. 18-27).

45. De fato, o então superintendente da SR-TO/Inkra tomou decisões possíveis no espaço discricionário de gestor, conforme transcrições abaixo e previsão dos próprios ajustes (peça 1, p. 98, cláusula quarta e peça 2, p. 26, cláusula décima nona), porém, além de não registrar no processo administrativo os critérios de conveniência e de oportunidade capazes de satisfazer o interesse público (como enfatizou a defesa ao mencionar excerto de obra atribuída a Diógenes Gasparini, conforme peça 16, p. 6, parte final), o que justificaria decisão que se conflitava com a opinião técnico-jurídica disponível, posteriormente, a verdade emergiu e a medida discricionária mostrou-se que visava ludibriar, restando equivocada e danosa:

Regimento Interno do Incra (aprovado pela Portaria MDA nº 20/2009, vigente à época dos fatos)

Art. 132.. Aos Superintendentes Regionais incumbe:

[...]

XII - assinar, renovar, rescindir, alterar e aditar convênios, contratos, acordos e instrumentos congêneres, observadas a programação, operacional aprovada, as normas gerais baixadas pelo Conselho Diretor e as normas específicas, estabelecidas pelos órgãos centrais;

Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008 (que regeu a celebração de ambos os convênios)

Art. 37. O convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere poderá ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente ou contratante em, no mínimo, trinta dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado.

Art. 38. A prorrogação "de ofício" da vigência do convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere, estabelecida no inciso VI do art. 30, prescinde de prévia análise da área jurídica do concedente ou contratante. **(grifos nossos)**

46. A propósito, a inteligência mais lógica do disposto no art. 38, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008, é no sentido de que, não se tratando da hipótese de prorrogação de ofício, a prévia análise pela área jurídica é necessária nos demais casos de alteração de convênio, para 'assistir o superintendente regional e demais dirigentes das unidades no controle interno da legalidade dos atos a serem por estes praticados ou já efetivados' (parte final do art. 113, do supracitado Regimento do Incra).

47. É oportuno esclarecer que a Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 revogou a Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008 e passou a gerar seus efeitos somente a partir de 1º de janeiro de 2012, conforme teor do seu artigo 97. Os dois convênios foram celebrados sob a égide deste último normativo e expressamente o indicavam como regulador da sua disciplina de assinatura e execução (peça 1, p. 96, preâmbulo e peça 2, p. 18, preâmbulo, respectivamente), de modo que recorrer ao normativo subsequente é recurso de defesa implausível.

48. Emitir notificações após o encerramento da vigência de cada ajuste indicando o valor a restituir, bem como inscrever o conveniente em situação de inadimplência (peça 2, p. 185, 194 e 198) consistiu em medidas administrativas previstas naquela norma geral sobre convênios e em normas internas do próprio Incra, porém, isso não mitiga a reprovabilidade do estratagema utilizado para viabilizar novos repasses a um município cuja incapacidade para executar suas obrigações convencionais já estava configurada desde o primeiro ajuste, agravada pela situação de irregularidade cadastral.

49. Some-se como agravante, a derradeira parcela liberada (R\$ 70.014,54, em 25/10/2012, conforme peça 3, p. 179) sob a vigência do Convênio 25.000/2010 (Siconv 752969/2010) ocorreu

quando o município conveniente já vinha promovendo atrasos sistemáticos no pagamento das parcelas mensais de restituição decorrentes das impropriedades relacionadas à execução do Convênio 11.000/2009 (Siconv 703405/2009) e estava inadimplente com a mensalidade de outubro de 2012, conforme condições definidas pelo próprio titular da SR-TO/Inkra (peça 1, p. 177-178).

50. Finalmente, a citação do ex-dirigente regional do Incra, alcançando-o em regime de responsabilidade solidária na presente TCE está amparada no inciso I, do art. 12, na alínea ‘a’, do § 2º, do art. 16, da Lei 8.443/1993, c/c o inciso I, do art. 202, e inciso I, do § 5º, do art. 209, do Regimento Interno do TCU.

51. Assim esclarecido, opinamos pela rejeição das alegações de defesa interpostas em nome de Ruberval Gomes da Silva.

II

52. Por seu lado, o ex-prefeito Ruidiárd de Sousa Brito apresentou defesa composta por alegações de sua própria lavra (peça 28, p. 1-9), acompanhadas de documentação de apoio (peça 28, p. 10-97 e peça 29).

53. Ressalte-se, o ex-gestor municipal foi citado em decorrência de suas responsabilidades pela ‘execução parcial dos objetos pactuados por intermédio dos Convênios 11.000/2009 (Siconv 703405/2009) e 25.000/2010 (Siconv 752969/2010), especificados nos respectivos Planos de Trabalho, ambos objetivando a implantação de estradas vicinais conjugadas com obras de arte corrente e obras de arte especiais, a serem implantadas em Assentamentos Rurais situados no município conveniente, sem a correspondente contrapartida em obras e serviços especificados e dimensionado em Planos de Trabalho vinculados aos convênios’ (peça 17, item 2). Tais fatos acarretaram a violação de diversos dispositivos legais e normativos, em virtude da dilapidação de recursos públicos federais.

54. As alegações de defesa foram apresentadas distinguindo-as entre cada um dos ajustes a que se referem.

55. Concernindo ao Convênio 11.000/2009 (Siconv 703405/2009), resumidamente foram apresentados os seguintes argumentos e documentos (peça 28, p. 1-6, 10-97 e peça 29, p. 1-65):

- i. a continuidade foi prejudicada em razão de situação irregular no CAUC, provocado por pendências de gestões anteriores;
- ii. o município obrigou a empresa contratada a executar as obras;
- iii. as vistorias do Incra demoravam até seis meses, de modo que os serviços de revestimento primário nas vias, com colocação de piçarra, sofriam desgastes provocados pelo período chuvoso, obrigando a executora a refazê-los;
- iv. lança críticas sobre o processo de aprovação dos projetos e acompanhamento da execução pelo concedente;
- v. discorre sobre circunstâncias que deixam evidente que o segundo convênio fora celebrado para dar continuidade às obras previstas no primeiro, inviabilizado pela irregularidade cadastral no CAUC;
- vi. que o Parecer Técnico 40/2011 somente apontou eventuais irregularidades nas obras e serviços na região dos assentamentos rurais Boa Sorte II e Buritis, onde teria sido reconhecida a execução parcial de beneficiamento de trecho de 1.804,35 metros de estrada vicinal;
- vii. que o Incra teria desconsiderado a execução de uma ponte mista de concreto ciclópico e longarinas de madeira;



viii. que as obras e serviços descritos nos subitens acima daria direito a crédito de R\$ 45.159,11 em favor do município;

ix. em vez de promover os pagamentos reclamados pelo Incra, ainda que indevidos no seu entendimento, ou questioná-los judicialmente, o gestor municipal sucessor não adotou nenhuma das medidas, optando pelo constrangimento, haja vista que se trata de adversário político;

x. aduz a ocorrência de dois outros supostos erros na aferição ou não contabilização de trechos da estrada vicinal que perpassa o assentamento Boa Sorte II;

xi. não tinha conhecimento de que o Incra não aceitava a execução de obras, serviços e beneficiamentos executados fora do perímetro dos assentamentos, comportando-se diferentemente de admissões desse tipo havidas durante gestão que lhe antecedeu, implementadas com recursos de convênios firmados também com o Incra, exemplificando a assertiva com referência ao convênio 5.000/2001.

56. Em seguida, reportando-se ao Convênio 25.000/2010 (Siconv 752969/2010) argui o seguinte (peça 28, p. 6-9 e peça 29, p. 66-68):

i. novamente reitera a argumentação de erros grosseiros do Incra ao não identificar obras realizadas durante as vistorias, ou medi-las em patamar inferior ao que de fato teria sido realizado;

ii. que há contradições entre o teor do Parecer Técnico/INCRA/SR-26/DD/SIE/EC/Nº 304/2011, de 7 de novembro de 2011 (peça 28, p. 77-79), e o Parecer Técnico nº 07/DLP/INCRA/SR-26/SIE, de 29 de janeiro de 2013 (peça 28, p. 67-73), em particular relacionada ao trecho 01, de 5,69 km;

iii. que o a aprovação dos serviços alusivos ao ‘trecho 02’ equivocadamente deixou de considerar uma medição de 220 metros;

iv. acredita que em relação ao ‘trecho 03’ o técnico do Incra não analisou a composição do solo da vicinal onde, mesmo transcorrido dois anos da obra, estaria perceptível ao olho nu que existiria revestimento primário, com aplicação de cascalho, apontando para imagens extraídas do Google Earth nas quais alega ser possível identificar encascalhamento da estrada vicinal, o local de retirada da matéria prima para tanto e afirmando, ainda, que a extensão beneficiada correspondeu a 1,13 e não 0,783 quilômetros (peça 28, p. 80-81);

v. de boa-fé teria realizado outras obras de pavimentação com revestimento primário, atendendo às exigências extremas do Incra e, mesmo assim, este se insurgiu apontando que os recursos disponibilizados não foram utilizados em sua totalidade;

vi. em 06/02/2013, já na gestão sucessora, o Incra notificou o município para apresentar as plantas dos traçados dos trechos da adequação do plano de trabalho, uma vez que não constavam do projeto (peça 29, p. 66-67). Posteriormente, em 08/02/2013, também foi requerido ao novo gestor outras informações acerca dos aterros realizados e revestimentos primários, sendo que este teria silenciado com o propósito de prejudicar o rival administrativa e politicamente;

vii. junta documentação pertinente a outros convênios pactuados entre o município e o Incra em ocasiões anteriores à sua gestão, afirmando que nestes a autarquia federal aceitou a execução de obras fora do perímetro de assentamentos rurais, em percentuais que ultrapassariam 60% do total das obras (peça 28, p. 83-97 e peça 29, p. 1-46 e 47-65);

viii. estaria sendo prejudicado no direito de defesa, haja vista que a vistoria das obras nas estradas vicinais ocorreram já no mandado do prefeito que o sucedeu, não participando das aferições, alegando ainda que não teria sido notificado sobre o andamento dos processos e, por fim, que o sucessor no comando municipal impossibilitou qualquer ação sua visando prestar contas ou esclarecimentos para atender os órgãos públicos partícipes com os quais o município manteve convênios, inclusive impedindo-o de ter acesso aos documentos arquivados na prefeitura;

ix. ao final requer a realização de perícia para aferir e atestar a realização das obras, bem como a concessão dos benefícios da justiça gratuita, prevista na legislação, mencionando a Lei 10.560/1950.

57. Seguindo a lógica adotada pelo próprio responsável, a análise das alegações de defesa será feita distinguindo o impacto em relação a cada um dos convênios tratados nestes autos.

58. Assim, perdem inteiramente a força de persuasão perante terceiros o rol de argumentos oferecidos pelo responsável atinentes aos débitos decorrentes da execução parcial do Convênio 11.000/2009 (Siconv 703405/2009) pois, quando informado do motivo que impossibilitou a prorrogação, da execução parcial e da necessidade de restituição de recursos já repassados pelo Incra, formalmente respondeu, na condição de prefeito e sem apresentar objeções, admitindo o juízo a que chegou o concedente, pleiteando tão somente a devolução do montante em dez parcelas, sendo atendido em tal intento e promovendo o pagamento de sete delas, interrompendo a quitação meses antes de terminar o seu mandato (peça 1, p. 175-178).

59. Esses aspectos tornam despiciendo promover análises mais detalhadas a respeito.

60. Outrossim, cingindo-se às alegações interpostas no propósito de desconstituir o débito oriundo do Convênio 25.000/2010 (Siconv 752969/2010), discordamos de pronto do argumento que afirma haver contradição no entendimento final do Incra acerca da execução de revestimento primário de estrada vicinal denominado ‘trecho 01’, com 5,69 km (partindo da agrovila 2, do Assentamento Buritis, até os limites do lote 01, do Assentamento Boa Sorte II), envolvendo e hipoteticamente conflitandando informações consignadas no Parecer Técnico/INCRA/SR-26/DD/SIE/EC/Nº 304/2011, de 7 de novembro de 2011, e no Parecer Técnico nº 07/DLP/INCRA/SR-26/SIE, de 29 de janeiro de 2013.

61. Inexiste a contradição e o conflito em questão, conforme contextualização abaixo:

i. no Parecer Técnico emitido em 2011 o engenheiro fiscal do Incra, abordando o Convênio 25.000/2010, atestou a implantação de 5.695,65 metros de estradas (peça 28, p. 79, quinto parágrafo);

ii. já no Parecer Técnico emitido em 2013, o ‘trecho 01’ foi objeto de vistoria (peça 28, p. 68, parte final), havendo registro expresso do engenheiro que promoveu tal trabalho fiscalizatório esclarecendo que, como tal segmento já havia sido contabilizado em parecer técnico elaborado por outro engenheiro em ocasião anterior, o seu exame, subsequente àquele, só iria atestar os serviços referentes aos ‘trechos 02 e 03’ (peça 28, p. 69, item 2, Critérios utilizados);

iii. a propósito, nos autos da TCE instaurada pela SR-TO/Incra, a emissão do Parecer Técnico/INCRA/SR-26/DD/SIE/EC/Nº 304/2011 (peça 2, p. 108-110) foi precedida de muitas manifestações e esclarecimentos prestados por ambos os partícipes, relacionados aos aspectos de medição e custos dos serviços, em virtude da constatação de fiscais de que o segundo convênio verdadeiramente destinava-se a concluir projeto já iniciado no primeiro ajuste (peça 2, p. 72-73, 74,75, 76-78, 79-80, 81-85).

62. O Parecer Técnico nº 08/HLP/INCRA/SR-26/D/SIE, de 27 de março de 2013 (peça 2, p. 187-191), complementa o Parecer Técnico nº 07/DLP/INCRA/SR-26/SIE, de 29 de janeiro daquele mesmo ano, após receber pranchas do projeto técnico até então ausentes e requeridas ao município conveniente. Nesse documento está registrado que foi considerando como executados beneficiamentos em estrada vicinal na ordem de 1,35 km, destacada como ‘trecho 02’ (peça 2, p. 188, primeiro parágrafo, e p. 190, figura 3), condizentes como Plano de Trabalho. Portanto, é improcedente a afirmação de que o concedente deixou de considerar medição de 220 metros em tal segmento.

63. Os técnicos da SR-TO/Inkra também esclarecerem que a medição feita com equipamento de GPS no ‘trecho 03’ correspondeu a 0,783 km (no Assentamento Boa Sorte II, partido da vila e terminando no lote 23) e foi mantida porque utilizou equipamento de precisão, salientando que as pranchas com o projeto topográfico e traçados, apresentadas pelo conveniente *a posteriori*, sem indicar coordenadas geográficas, carecia de informação essencial que pudesse sustentar eventual hipótese que fragilizasse a aferição feita *in loco* (peça 2, p. 188, primeiro e segundo parágrafos, e p. 189, Figuras 1 e 2).

64. Convém esclarecer, a indicação de distância ou metragem feita com o uso de imagens geradas a partir do Google Earth, sem indicar os pontos exatos de partida e final, nem delineamento do traçado com precisão, resulta apenas em informação ilustrativa, aproximada, não podendo ser aproveitada como postula o alegante com base em elementos que elaborou (peça 28, p. 80-81).

65. Registre-se, mesmo que a vigência tenha tido seu termo final em 1º/2/2013, ou seja, ao término do primeiro mês do mandato do seu sucessor (peça 2, p. 160-161), não se pode olvidar que se tratava da continuidade de um conjunto específico de serviços em estradas vicinais iniciado anos antes, com o segundo ajuste já na quinta prorrogação, que nesse ínterim as divergências mais impactantes já haviam sido suscitadas pela equipe técnica do Incra e, ainda, com mais de dois meses de antecedência do encerramento do seu mandato foi liberada pelo concedente a segunda parcela financeira (peça 3, p. 179).

66. Nestas condições, não se pode admitir que o responsável, como mandatário e representante legal do município conveniente para fins de cumprimento do ajuste, possa alegar que desconhecia as questões que afetavam a execução desse segundo ajuste e suas possíveis repercussões, bem como a necessidade de dirimir e sanear contradições e lacunas que emergiram há tempos, executando ainda no seu mandato parte considerável das obras e serviços inerentes ao plano de trabalho aprovado pela SR-TO/Inkra.

67. Ressalta-se ainda que, apesar de concluído e subscrito em 29 de janeiro de 2013, o Parecer Técnico nº 07/DLP/INCRA/SR-26/SIE foi feito com base em vistoria realizada no dia 16/11/2012 (peça 28, p. 67-73), quando o responsável em caso ainda era prefeito. Rememoramos, no último dia do mandato, em 31/12/2012, a conta bancária vinculada já não dispunha de qualquer saldo, tendo consumido os recursos recebidos inteiramente no seu mandato (peça 3, p. 17). Independentemente da data prevista para término da vigência, a prestação de contas, ainda que parcial, circunscrita aos recursos recebidos, poderia e deveria ser encaminhada antes, não existindo vinculação, de modo que não haveria prejuízo à sua defesa em qualquer fase.

68. Ademais, colige-se nos autos evidência de que o ex-prefeito Ruidiard de Sousa Brito foi demandando judicialmente pelo município de Axixá do Tocantins/TO, por intermédio de iniciativa do prefeito sucessor tendo, inclusive, nomeado causídico para representá-lo na condição de réu em sede Ação Civil Pública que buscava daquele o ressarcimento de prejuízos relacionados aos convênios mencionados nestes autos (peça 3, p. 38-54). Também houve notificação da SR-TO/Inkra para o ex-prefeito tratando da instauração de TCE pela autarquia (peça 3, p. 5-6, 101).

69. Se em algum momento o sucessor de Ruidiard de Sousa Brito causou embaraço para permitir o acesso ou fornecimento de cópias de documentos oficiais necessários ao esclarecimento de interesses ou direitos legítimos seus poderia, nesse caso, ter impetrado ação judicial prevista na legislação e apta a solucionar condutas ilícitas do tipo cogitado, sendo necessário enfatizar que não apresentou sequer indício de que fora submetido a qualquer restrição, parcial ou total, para defender-se em razão de situações restritivas.

70. Ato contínuo, ao final das tratativas entre concedente e conveniente o débito que restou apurado pela área técnica da SR-TO/Inkra não ficou atrelado à eventual execução de benfeitorias

em estradas ‘situadas fora do perímetro de assentamentos rurais’. O valor a ser restituído foi levantado a partir da utilização de preços unitários adequados, erros de cálculos de quantitativos, somas e serviços não executados (peça 2, p. 176-179, item 2, Critérios utilizados na medição; p. 179-180, item 4, Considerações Finais, e p. 181, Relatório de Medição).

71. Conforme enunciado extraído da Jurisprudência Seleccionada do TCU, ‘o processo de controle externo, disciplinado pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do TCU, não prevê ao Tribunal competência para determinar a realização de perícia para a obtenção de provas. É da iniciativa do responsável trazer aos autos as provas de sua defesa, inclusive laudos periciais, prescindindo de autorização do Tribunal para tanto’ (Acórdão 4843/2017-TCU-Primeira Câmara, Relator José Múcio Monteiro).

72. Embora a Lei 1.060/1950 fixe normas para a concessão de assistência judiciária, tal diploma não é aplicável no âmbito do TCU, por não integrar o Poder Judiciário, inexistir nesta Corte de Contas qualquer previsão de cobrança de custas ou qualquer outro emolumento de natureza processual, tampouco se exige que a prática de atos processuais seja feita por meio de advogado, podendo ser feita diretamente, como ocorreu nesta fase (art. 145, do Regimento Interno do TCU). Registre-se, aliás, ‘a declaração de pobreza visando os benefícios da justiça gratuita (Lei 1.060/1950) não possui qualquer efeito prático perante o TCU, uma vez que não há cobrança de custas relativas ao desenvolvimento dos processos autuados no Tribunal’ (Enunciado do Acórdão 2385/2014-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler).

73. Nestes termos, reputamos que devam ser rejeitadas as alegações de defesa por Ruidiard de Sousa Brito.

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

74. Na instrução inaugural foram anotados ajustes na formulação do cálculo dos débitos oriundos da TCE instaurada pela SR-TO/Incra (peça 7, itens 41 e 42), em especial da parte associada ao Convênio 11.000/2009 (Siconv 703405/2009), cujo modelo manteremos na proposta de encaminhamento adiante.

75. Ainda naqueles exames iniciais foram feitas as devidas considerações acerca do prazo prescricional, conforme orientações do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, registrando-se que nestes autos nem mesmo será necessário considerar evento interruptivo daquele prazo, de modo que inexistente óbice para eventual aplicação sansão pelo TCU (peça 7, itens 48 a 51).

EXAME DA BOA-FÉ

76. Consoante §§ 2º e 3º, do art. 202, do Regimento Interno do TCU, c/c o teor da Decisão Normativa TCU 35/2000, na resposta à citação deve ser examinada a ocorrência de boa-fé nas condutas dos responsáveis e, na hipótese de que essa premissa seja verificada, desde que não haja outra irregularidade, permite-se a concessão de um novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito sem a incidência de juros.

77. Outro fator pertinente a considerar é que a sólida jurisprudência deste Tribunal firmou-se no sentido de que a boa-fé deve ser aferida objetivamente, sendo necessária a constatação de algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente do responsável. Desse modo, apenas quando há nos autos evidências de atitudes concretas do responsável tendentes a atenuar ou impedir a irregularidade que lhe foi imputada, concede-se novo prazo para o recolhimento do débito (Voto que integra o Acórdão 2399/2014-TCU-Plenário).

78. A narrativa construída na análise das respectivas alegações de defesa deixa assente que nenhum dos responsáveis agiu conforme os princípios constitucionais a que estavam jungidos enquanto gestores públicos, não foram zelosos em suas decisões, nem diligentes no sentido de empenhar-se para buscar o melhor e mais eficaz resultado no uso de recursos públicos,



disponibilizados em duas ocasiões para os mesmos fins, de modo que não vislumbramos conduta que possa atenuar suas responsabilidades individuais, circunstância que viola o dever estatuído no art. 93, do Decreto-lei 200/1967.

79. Nestas condições, com a rejeição das alegações de defesa apresentadas e não se podendo reconhecer a boa-fê por parte de qualquer dos implicados o TCU pode, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do §6º, do art. 202, do Regimento Interno.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

80. Sem olvidar da necessidade de prévio trânsito pelo Ministério Público junto ao TCU (art. 62, inciso III, do Regimento Interno) e, considerando os documentos, fatos e razões consignados precedentemente, propomos a adoção das seguintes deliberações processuais:

80.1. rejeitar integralmente as alegações de defesa interpostas por Ruberval Gomes da Silva (CPF 158.213.741-20) e Ruidiard de Sousa Brito (CPF 344.103.843-68);

80.2 com fundamento no art. 1º, inciso I e § 1º, art. 10, § 2º, art. 16, inciso III, alínea 'c' e § 2º, alínea 'a', e art. 19, *caput*, todos da Lei 8.443/1992, c/c o art. 1º, inciso I e § 1º, art. 201, § 2º, art. 202, §§ 2º e 6º, art. 209, inciso III, § 5º, inciso I e, ainda, o art. 210, *caput*, todos do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas de Ruidiard de Sousa Brito (CPF 344.103.843-68) e Ruberval Gomes da Silva (CPF 158.213.741-20), relativamente aos Convênios 11.000/2009 (Siconv 703405/2009) e 25.000/2010 (Siconv 752969/2010), ambos firmados entre o município de Axixá do Tocantins/TO e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas, em favor da referida autarquia federal, as quais devem ser atualizadas monetariamente e receberem incidência de juros, considerando-se os valores já ressarcidos, todos calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Data	Valor	Natureza
03/09/2010	30.009,41	Débito
30/03/2012	3.681,86	Crédito
30/04/2012	3.681,86	Crédito
30/05/2012	4.086,84	Crédito
02/07/2012	4.149,95	Crédito
30/07/2012	4.149,95	Crédito
28/09/2012	8.691,34	Crédito
25/10/2012	69.932,42	Débito

Valores atualizados monetariamente, sem incidência de juros, até 9/3/2018: **R\$ 125.362,02** (peça 30).

80.3. com fundamento no inciso IX, do art. 1º, art. 19, e art. 57, da Lei 8.443/1992, c/c o inciso XVII, do art. 1º, art. 210 e art. 267, do Regimento Interno do TCU, cominar multas individuais em desfavor de Ruidiard de Sousa Brito (CPF 344.103.843-68) e Ruberval Gomes da Silva (CPF 158.213.741-20), a serem recolhidas em favor do Tesouro Nacional, sob pena de atualização monetária, caso sejam quitadas após o vencimento (art. 269, do Regimento Interno do TCU);

80.4. com espeque no art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU, fixar para ambos os responsáveis discriminados nos subitens precedentes o prazo de quinze dias, contados do recebimento das respectivas notificações, para que comprovem perante este Tribunal o recolhimento dos débitos imputados e das multas aplicadas;



80.5. com amparo no art. 217, *caput*, do Regimento Interno do TCU, autorizar desde logo o parcelamento das importâncias devidas, em até trinta e seis vezes, fixando o vencimento da primeira parcela em quinze dias após o recebimento das respectivas notificações, caso isso seja solicitado por quaisquer dos devedores;

80.6. com amparo no art. 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não comprovado o recolhimento das dívidas ou não seja formalizado pedido de parcelamento pelos devedores;

80.7. com fundamento no 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada à Procuradoria da República no Estado do Tocantins.

Secex-TO, 9 de março de 2018.

(assinado eletronicamente)

Fábio Luiz Morais Reis
AUFC/CE – Matrícula 8141-8