

VOTO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Edson Barros Costa Junior contra o Acórdão 3.170/2020-1ª Câmara.

2. O presente feito trata, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por força do Convênio CRT/MA 022002/2011 ao Município de Olinda Nova do Maranhão/MA, cujo objeto era a implantação de 29,137 km de estradas vicinais, na forma do plano de trabalho.

3. Para a consecução da avença foi previsto o aporte de R\$ 652.634,57, sendo R\$ 672.614,57 à conta do órgão concedente e o restante correspondendo à contrapartida do município. A vigência do convênio se estendeu até 31/12/2014, após sucessivas prorrogações. O prazo para a apresentação da prestação de contas expirou em 30/1/2015.

4. Após a notificação do município, sem o saneamento da irregularidade, instaurou-se a presente tomada de contas especial, ao término da qual apurou-se o prejuízo de R\$ 669.797,74, imputando-se responsabilidade do Sr. Edson Barros Costa Junior, prefeito do Município de Olinda Nova do Maranhão/MA, no período de 1º/1/2013 a 31/12/2016.

5. Submetidos os autos ao descortino desta Corte de Contas, foi promovida a citação do aludido gestor, tendo em vista a *“não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio CRT/MA 022002/2011 (Siconv 759553/2011), em razão da omissão no dever de prestar contas, cujo prazo para apresentação expirou no dia 30/1/2015, bem como inexecução parcial do objeto no valor de R\$ 61.063,02”*. O valor do débito atribuído ao ex-prefeito correspondeu à integralidade dos valores transferidos à municipalidade.

6. Ademais, o Sr. Edson Barros Costa Junior foi ouvido em audiência devido à *“omissão no dever de prestar contas dos recursos liberados do Convênio CRT/MA 022002/2011 (Siconv 759553/2011), cujo prazo para apresentação expirou no dia 30/1/2015”*.

7. Cumpridas as medidas processuais, sem o encaminhamento de nenhuma resposta, a então SecexTCE deu seguimento ao processo, apreciando o seu mérito.

8. Quando os autos encontravam-se no gabinete do relator **a quo**, a assessoria deste verificou, por meio de consulta ao Portal de Convênios, que a prestação de contas da avença tinha sido enviada ao órgão concedente em 8/2/2018, encontrando-se em análise, à época. Diante desse fato, promoveu-se diligência ao Incra para que fosse enviada cópia de nota técnica a ser expedida em face da prestação de contas intempestiva.

9. A análise do concedente confirmou a inexecução parcial do objeto conveniado no valor de R\$ 61.063,02, tendo sido informadas a existência de saldo não restituído, de R\$ 14.530,96, e realização de despesa com tarifa bancária de R\$ 39,00.

10. Por esse motivo, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 3.170/2020-1ª Câmara, julgar irregulares as contas do Sr. Edson Barros Costa Junior, com a imputação do débito de R\$ 61.063,02 e da multa de R\$ 25.000,00, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992. Além disso, o TCU determinou ao município de Olinda Nova do Maranhão/MA que restituísse aos cofres do Incra, no prazo de 30 (trinta) dias, o saldo mantido na conta da avença.

11. Irresignado com essa deliberação, o mencionado gestor ingressou com o presente expediente recursal, no qual alegou, em apertada síntese, que:

- a) existem inúmeras contradições no Relatório Técnico emitido em 5/1/2015; no referido documento, consta a ocorrência de um redimensionamento nos serviços, ocorrido em 2013, supostamente a pedido do Incra; essa alteração não teria sido precedida de formalização pelo conveniente e aprovação do concedente, de modo que não é possível inferir se os valores decorrentes dessa modificação teriam alguma influência para melhor ou pior, no tocante à conclusão da avença;
- b) considerando o informado na vistoria ocorrida em maio de 2014, de que as obras de arte sugeridas estavam alagadas, de modo que a fiscalização não conseguiu visitar nenhuma estrada, conclui-se pela “[...] *total impossibilidade de aferição de glosas, principalmente na forma em que foram dimensionadas na planilha (Doc. 03) as quais foram atribuídas em diversos itens, nos quais estabelecem redução no quantitativo físico e financeiro. Além disso, como não constam datas de ocorrências e as mesmas foram inseridas em itens que envolvem o total das obras, não há como se estabelecer o NEXO DE CAUSALIDADE ou a RESPONSABILIDADE pelas mesmas*”;
- c) *“como exemplo, de que as impugnações também poderiam abarcar a gestora antecessora, tem-se glosa no tópico “desconto de guarda corpo” referente às duas pontes que foram construídas, sendo que a execução da primeira, foi paga através da Nota Fiscal 0037, datada de 07.07.2012, primeira medição, (Doc 04)”*;
- d) houve aceitação da obra pela Comissão de Fiscalização, a qual informa que a totalidade da obra contratada foi totalmente aceita, sem nenhuma ressalva, contendo ao final do termo: *“1. Tendo constatado que os serviços reúnem condições para o recebimento, considerando apenas o aspecto físico e sem se ater ao valor contratado, a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento de Obras e Serviços de Infra-estrutura considera aceita as mesmas [...]”*;
- e) O Incra não cumpriu com o seu dever de proceder à nova vistoria técnica após a apresentação das contas, tendo utilizado para emissão de parecer final dados de um relatório emitido no ano de 2013, ou seja, em um lapso temporal de mais de quatro anos anteriores; *“tal fato, com certeza, prejudica sobremaneira o recorrente na medida em que lhe imputa débitos oriundos de desaprovação de contas baseadas em informações que não condizem com realidade”*;
- f) não houve análise da responsabilidade da prefeita antecessora, conforme determinação do relator **a quo**; deveria ter sido arrolada nos autos a empresa contratada, conforme ampla jurisprudência desta Corte de Contas;
- g) o presente processo encontra-se eivado de vícios insanáveis no tocante à correta identificação dos responsáveis, os quais não foram devidamente citados para o exercício da ampla defesa e do contraditório; considerando a impossibilidade do saneamento do feito, no estágio em que se encontra, a tomada de contas especial deve ser anulada e, por consequência, todos os atos praticados em seu bojo, bem como seus efeitos;
- h) não cabe a aplicação de multa devido ao atraso na apresentação da prestação de contas, uma vez que este se deveu às inúmeras dificuldades encontradas na operacionalização do Sistema Siconv; como o convênio expirou em 31/12/2014, *“após 60 (sessenta) dias, o sistema fechou e não mais permitiu a inserção de documentos referentes ao mesmo, e, somente após solicitação encaminhada ao Ministério do Planejamento, nos foi possível a inclusão dos documentos em 2018”*;
- i) os dados desse Convênio também encontram-se inconsistentes no Siconv, hoje Plataforma+Brasil, tendo em vista que *“conforme se pode verificar na Tela em anexo (Doc 07) a data limite para apresentação da Prestação de contas seria até 20.11.2019, o que garantiria que a mesma, tendo sido apresentada em 2018, foi realizada de forma tempestiva, não cabendo portanto, a aplicação de multa em razão de atraso dessa natureza”*;

12. Nesse cenário, requereu que o recurso fosse conhecido e provido, a fim de que fosse reconhecida a ausência do débito, devido à falta de comprovação da prática de ato irregular na

aplicação do convênio, bem como a nulidade da presente tomada de contas especial em razão dos vícios apontados.

13. Em sua primeira manifestação nos autos, a então denominada Serur propôs que o expediente recursal não fosse conhecido, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos, nos termos do artigo 33 da Lei 8.443/92 c/c o artigo 285, **caput**, e § 2º, do RITCU.

14. O MPTCU aquiesceu ao aludido encaminhamento.

15. Estando os autos em meu gabinete, o recorrente ingressou com nova petição, invocando que a tomada de contas especial teria sido instaurada antes do limite para a apresentação da prestação de contas, que seria em 20/11/2019, de forma que não teriam sido esgotadas as medidas administrativas para a cobrança da dívida.

16. Por meio de despacho, fiz retornar os autos à unidade técnica a fim de que fosse promovida a análise de mérito do recurso de reconsideração, em especial das inconsistências suscitadas pelo recorrente, em nome do princípio da verdade real.

17. Na sequência, a Serur promoveu diligência junto ao Incra, a fim de que se manifestasse sobre as seguintes questões:

“a.1) identifique se há nos trechos constantes das Metas 1 (trecho de 8,465 km do povoado treze de Maio ao povoado Caranguejo) e 3 (trecho de 7,681 km no povoado Gameleira até o povoado Santa Rita) execução a menor das estradas vicinais (largura de 4 m) que foi pago com recursos da primeira parcela (Nota Fiscal 37) e cujo débito, portanto, deveria ter sido atribuído a gestão antecessora;

a.2) se houver trechos com largura de 4m, portanto execução a menor do que o especificado (5m), quantifique o valor da execução a menor;

a.3) identifique em quais trechos encontram-se as obras de artes especiais e a quem (quais das Notas fiscais remuneraram o serviço completo) deveria ter sido atribuído o débito referente ao item 4.2 da planilha de ajuste final (desconto de guarda corpo), constante da peça 4, p. 10, no valor de R\$ 5.132,90;

a.4) identifique e quantifique, caso existam, outros serviços parcialmente executados e remunerados pela Nota Fiscal 37, que constaram somente na planilha de ajuste final (peça 4, p. 10);”

18. Após a resposta enviada pela autarquia, a unidade técnica abriu prazo para que o Sr. Edson Barros Costa Junior apresentasse contrarrazões recursais.

19. O recorrente trouxe alegações adicionais que, em apertada síntese, reforçaram a tese apresentada inicialmente de que há inconsistências na análise do Incra que impossibilitam a apropriação do suposto dano entre os gestores que administraram os recursos da avença.

20. Segundo o ex-prefeito, as respostas apresentadas aos quesitos elaborados pela Serur “[...] não esclarecem, de forma contundente e nem apresentam documentos comprobatórios que permitam, com um grau de certeza absoluta, a delimitação de responsabilidades de cada gestor no âmbito da execução do instrumento além de evidenciar de forma confusa, entendimento divergente entre os próprios relatórios e suas respectivas interpretações”.

21. Com isso, reiterou o pedido de sua peça recursal.

22. A AudRecursos analisou o conjunto probatório e fático constante dos autos e concluiu que subsiste a inexecução parcial do objeto do Convênio CRT/MA 022002/2011 e a responsabilidade do recorrente. Contudo, pontuou que o valor do débito deve ser reduzido, uma vez que restou demonstrado que parcela da inexecução foi realizada pela gestão que o antecedeu.

23. Ademais, assinalou que não procedem as alegações adicionais acerca da instauração da tomada de contas especial antes de finalizado o prazo para prestação de contas e da existência de documento nos autos que comprovaria a integralidade da execução do objeto.
24. Com isso, alvitrou que o recurso fosse conhecido e, no mérito, parcialmente provido, a fim de que o débito fosse reduzido para R\$ 21.126,75, com a consequente diminuição da multa imputada no Acórdão 3.170/2014-1ª Câmara.
25. O MPTCU divergiu do aludido encaminhamento. Em sua visão, deveria ser afastada a condenação do Sr. Edson Barros Costa Júnior ao ressarcimento de valores, cabendo tão somente a aplicação da sanção em face da omissão no dever de prestar contas, tendo em vista as inconsistências nos relatórios do Incra e a impossibilidade de quantificar, com razoável nível de certeza, a existência de dano por ocasião do término da obra e o valor do débito sob a responsabilidade do recorrente.
26. Dessa forma, propôs conhecer do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, mantendo a aplicação de multa com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.
27. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.
28. Preliminarmente, conheço excepcionalmente do presente recurso de reconsideração, tendo em vista a juntada de elementos potencialmente aptos a alterar o mérito da deliberação recorrida, com fulcro no princípio da verdade real.
29. Com relação ao mérito, acolho a análise realizada pelo **Parquet**, quanto à impossibilidade de se definir precisamente o débito a ser imputado ao Sr. Edson Barros Costa Junior, mas divirjo da conclusão de que houve omissão ao dever de prestar contas, conforme as razões que passo a expor.
30. Compulsando os elementos juntados aos autos, verifico que, de fato, foram bastante imprecisos os relatórios de vistoria realizados pelo Incra na obra em exame.
31. De início, observo que são inconsistentes os valores apontados como executados no primeiro relatório, relativo à vistoria realizada em 27/9/2012, ainda no mandato da antecessora do recorrente (peça 3, p. 127-129).
32. Embora o documento tenha registrado a execução de serviços correspondentes a R\$ 198.917,87, no trecho entre o povoado Santa Rita e os povoados Conceição e Queluz, e a R\$ 140.391,37, entre o povoado Treze de Maio e o povoado Caranguejo, correspondendo a respectivamente 73,16% e 85,99% das respectivas metas, ele considerou, no somatório, apenas R\$ 198.917,87.
33. Independentemente do valor exato, observo que as obras estavam, à época, em um ritmo mais avançado que os recursos disponíveis, uma vez que, até setembro de 2012, somente haviam sido liberados R\$ 158.267,14, o que serviu para custear a medição ocorrida em julho do mesmo ano, no montante de R\$ 161.828,00 (houve contrapartida de R\$ 5.000,00).
34. Quanto à execução de serviços a menor, consta do aludido relatório a informação de que em “[...] alguns trechos a largura da plataforma da estrada ficou menor que 5,00m, alguns destes pontos foi devido a obstáculos com árvores ou cercas que a própria comunidade não aceitou que fosse feita a retirada”.
35. Dessa forma, considerando que o Incra depreciou os serviços relativos à execução da plataforma em todos os trechos, conforme exposto no relatório de vistoria técnica referente à avaliação final, é possível concluir que parte dos valores glosados correspondem a serviços medidos e pagos durante a gestão da prefeita antecessora ao recorrente, os quais deveriam ser abatidos do débito a ser imputado ao Sr. Edson Barros Costa Junior.
36. Todavia, não há elementos no processo que permitam calcular, de forma segura, o valor dos serviços parcialmente executados e remunerados na gestão da prefeita antecessora. Isso porque o

Incra respondeu o seguinte, ao ser indagado a respeito do assunto (pergunta “a.4” transcrita no item 17 *supra*):

“Ocorre que o colega, Fiscal desse convênio, não mencionou, conforme texto retirado do da pág. 96 do Processo do Convênio (1545546), a que trecho pertence as obras de arte que foram acrescentadas ao projeto de engenharia, tão pouco a exata localização dos trechos que foram depreciados, impossibilitando que se quantifique isoladamente tais serviços, portanto.”

37. O art. 210, § 1º, inciso II, do RITCU, admite o cálculo do débito por estimativa “quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido”. Sendo assim, diante da impossibilidade de quantificar, com razoável nível de certeza, o valor dos pagamentos a maior ocorridos na gestão do Sr. Edson Barros Costa Junior, segundo o parâmetro estabelecido na aludida norma, cabe afastar o débito imputado ao recorrente.

38. Com relação à omissão no dever de prestar contas, não prospera a assertiva do ex-prefeito de que a tomada de contas especial foi instaurada antes do prazo para a apresentação da prestação de contas.

39. Conforme visto, a vigência do convênio se estendeu até 31/12/2014, após sucessivas prorrogações. A cláusula décima quinta do instrumento previa que a prestação de contas deveria ser apresentada “no prazo de até 30 (trinta) dias, contados do término da vigência do convênio ou do último pagamento efetivado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência”.

40. Isso implica dizer que o prazo final para a prestação de contas era 30/1/2015. Além de perfeitamente deduzível das normas de regência, essa informação constou de várias telas do Portal Convênios juntadas aos autos (a exemplo da peça 3, pp. 10, 191), constituindo fato incontroverso no processo, que motivou a abertura da presente tomada de contas especial.

41. Não obstante, consta do voto condutor da deliberação recorrida que a prestação de contas foi enviada pelo Sr. Edson Barros Costa Junior ao órgão concedente em 8/2/2018, no Portal Convênios, quando a tomada de contas especial já se encontrava no Tribunal para julgamento. O ato que autorizou a citação ocorreu em 17/9/2018 e o ofício foi expedido em 25/9/2018.

42. Sendo assim, considerando que a documentação relativa ao Convênio CRT/MA 022002/2011 foi encaminhada ao órgão concedente antes da citação, aplica-se o entendimento pacífico do TCU, representado pelo precedente indicado adiante, extraído do repositório da jurisprudência selecionada desta Casa:

“A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação feita pelo TCU. A apresentação da prestação de contas até o momento anterior ao da citação configura intempestividade no dever de prestar contas e deve ser considerada falha formal, hipótese que, aliada à demonstração da adequada e integral aplicação dos recursos, conduz ao julgamento das contas pela regularidade com ressalvas.” (Acórdão 5910/2016-2ª Câmara. Relator: Ministro Augusto Nardes) (grifos acrescidos).

43. Desse modo, também não é devida a aplicação da sanção prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 (do inciso I ou do inciso II), porquanto não restou configurada a omissão no dever de prestar contas, apenas a intempestividade quanto ao cumprimento deste encargo, a qual pode ser considerada uma falha formal.

44. Por outro lado, também não é possível o julgamento das contas pela regularidade com ressalvas, pois o responsável não logrou comprovar a escorreita gestão dos recursos que lhe foram confiados.

45. Com isso, cabe tornar insubsistentes os subitens 9.2, 9.3 e 9.4 da decisão recorrida e arquivar a presente tomada de contas especial em relação ao Sr. Edson Barros Costa Junior, pela ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular.
46. Assim, o processo deve retornar ao relator **a quo** para adoção de providências de sua alçada, com vistas à verificação do cumprimento do subitem 9.5 do Acórdão 3.170/2020-1ª Câmara
47. Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de junho de 2023.

BENJAMIN ZYMLER
Relator