

TC 006.151/2011-6

Tipo: representação

Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Paruá/MA.

Responsável: José Nilton Marreiros Ferraz (CPF 215.549.353-34).

Procurador: não há.

Proposta: mérito.

INTRODUÇÃO

1. São os autos acerca de representação formulada por vereador do município de Santa Luzia do Paruá/MA, consoante peça 1, p. 1, em desfavor do Sr. José Nilton Marreiros Ferraz (CPF 215.549.353-34), tendo em vista supostas irregularidades na execução do convênio INCRA/SRT/MA 1.000/07 (SIAFI 596005), que teve como objeto a recuperação de 58.20 km de estradas vicinais, construção de 114m de ponte e perfuração de 4 poços tubulares com rede de distribuição, conforme Projeto Básico e Plano de Trabalho aprovados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

3. Além disso, o vereador está implicitamente legitimado para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso III do art. 237 do RI/TCU.

4. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

HISTÓRICO

2. O documento que dá corpo à matéria aqui analisada, já identificada na introdução, traz afirmações sobre diversas irregularidades havidas na execução de convênio firmado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e a Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Paruá/MA, carreando aos autos cópias de notas fiscais, recibos de pagamentos e extratos de consulta ao convênio, retirados do Portal da Transparência.

3. Para analisar a questão, a Secretaria de Controle Externo no Maranhão – SECEX/MA emitiu a Instrução Técnica constante da peça 4, p. 1-2, por meio da qual considera adequada a solicitação de documentos e informações complementares sobre o assunto tratado nos autos, fato providenciado por intermédio do ofício constante à peça 7, p. 1. Em resposta à solicitação do Tribunal foram encaminhados os documentos constantes das peças 11-15.

4. Consta à peça 11, p. 52-57, o Termo de Convênio que formaliza a avença e prevê em sua Cláusula Primeira o objetivo da celebração, ou seja, a recuperação de 58,20km de estradas

vicinais, construção de 114m de ponte e perfuração de 4 poços tubulares com rede de distribuição, conforme consta no Projeto Básico e Plano de Trabalho devidamente aprovados pelo INCRA. Embora a data de assinatura não tenha sido aposta ao termo encaminhado, a publicação de seu extrato no Diário Oficial da União – DOU de 30/11/2011, consoante peça 16, p. 1, deixa claro que a data oficial de assinatura é 29/11/2007.

5. Ficou a cargo da Cláusula Quarta a definição dos recursos financeiros destinados ao objeto conveniado, estabelecendo a soma de R\$ 2.073.926,88, dos quais R\$ 1.860.000,00 oriundos dos cofres da União e R\$ 213.926,88 a título de contrapartida do município. Os valores foram empenhados via nota de empenho 2007NE900382, consoante peça 2, p. 6 e liberados via ordens bancárias 2008OB900213, 2008OB900214 e 2009OB800225, cada uma no valor de R\$ 620.000,00, consoante peça 2, p. 8-13.

6. Informações sobre a vigência estão expressas na Cláusula Sexta, fixando o termo do ajuste como sendo 210 dias a partir da data de publicação do extrato do convênio no Diário Oficial da União. Considerando que tal publicação ocorreu em 30/11/2007, tal data de vencimento estaria inicialmente fincada no dia 27/6/2008 e, após aditivos de postergação de prazos, ficou estabelecida em 31/12/2009, consoante extrato Siafi à peça 2, p. 3.

7. Com relação à prestação de contas, a Cláusula Sétima determinou a prestação de contas final até 60 dias do final da vigência, ficando a liberação da 3ª parcela condicionada à apresentação da prestação de contas parcial, referente à 1ª parcela.

8. Está previsto na Cláusula Décima que, em caso de não execução do objeto, não encaminhamento tempestivo das contas ou desvio de finalidade dos recursos, todos os valores transferidos ao amparo do convênio deverão ser devolvidos aos cofres públicos da União, atualizados monetariamente e acrescidos de juros, na forma da legislação aplicável.

9. A primeira visita técnica foi realizada em 21/5/2008, consoante peça 12, p. 74-85, por meio da qual foram detectadas falhas técnicas na execução do projeto e foram feitas recomendações de correção a serem providenciadas pelos executores. São alguns dos pontos levantados:

- obras paralisadas;
- falta de placas de identificação das obras;
- larguras das estradas em desacordo com o projeto;
- ausência dos diários de obras;
- inexistência de licenciamento ambiental no local da visita;

10. Em 31/7/2008 foi emitido o documento constante à peça 13, p. 36-37 com a finalidade de analisar a prestação de contas parcial, referente à 1ª e 2ª parcelas já liberadas, concluindo pela impossibilidade de proceder à análise por insuficiência da documentação apresentada. Os documentos listados como faltantes foram:

- comprovantes de pagamentos efetuados com recursos da contrapartida;
- extratos bancários das aplicações financeiras;
- comprovante de recolhimento de saldo em conta;
- despacho adjudicatório da licitação (ilegível);
- ausência de documentos fiscais dos encargos tributários;
- documentos sem os carimbos devidos.

11. Buscando atender à solicitação do concedente, a Prefeitura encaminhou o ofício constante à peça 13, p. 40, onde são prestadas informações complementares para suprir as exigências feitas pelo Incra.

12. Com o intuito de colher maiores subsídios à sua análise, o Incra realizou a Vistoria Técnica 02, conforme relatório emitido em 20/8/2008 e constante à peça 12, p. 86-97. Tal relatório aponta várias falhas na execução do convênio, tais como: obras paralisadas/atrasadas; poços perfurados em profundidade menor que a contratada; pavimentação em desacordo com o projeto; falta do Atestado de Responsabilidade Técnica – ART; ausência do diário de obras etc. O documento traz um quadro demonstrativo do valor executado onde conclui que haviam sido realizados serviços/obras no valor total de R\$ 421.650,32 até aquele momento.

13. A autarquia voltou a se manifestar em 11/9/2008, por meio do documento constante à peça 11, p. 81-87 e, conforme seu item 1, tal parecer foi emitido com o objetivo de analisar as contas referentes à 1ª parcela do Convênio CRT 1000/07. Após identificar o objeto, o mesmo item da análise traz a afirmação sobre expediente de 19/12/2007 que, segundo afirma, trataria de manifestação contrária à liberação da 2ª parcela da avença, tendo como fundamento a exiguidade de tempo entre a liberação da 1ª e a 2ª parcelas, não havendo tempo hábil para a devida fiscalização pela Comissão de Obras e Serviços de Infraestrutura da autarquia.

14. A sequência do documento acima enumera uma série de irregularidades que impedem a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos oriundos do presente convênio, especialmente quanto a inconsistências entre os valores informados pelo conveniente como executados e aqueles constatados pelo órgão concedente. As principais irregularidades listadas são:

•(3.1) Divergência entre o Relatório de Execução Físico-Financeiro apresentado e o Plano de Trabalho aprovado pelo Incra;

•(3.2) Relatório de Vistoria Técnica do Incra apresenta valor dos serviços executados na soma de R\$ 265.031,99 enquanto a planilha de medição do conveniente informa um valor total de R\$ 649.711,70;

•(3.3) Incompatibilidade nos valores constantes dos anexos da prestação de contas;

•(3.4) Falta de informação quanto aos rendimentos de aplicações financeiras;

•(3.5) Preenchimento dos anexos em desacordo com a IN STN 01/97;

•(3.6) Informação sobre recolhimento do valor de R\$ 41.597,26 aos cofres federais, quando tais valores ainda se encontravam depositados na conta específica do convênio;

•(3.7) Valores sacados da conta corrente do convênio sem a devida identificação dos credores;

•(3.7.1) Nota fiscal emitida apenas 7 (sete) dias após o crédito dos recursos na conta do convênio e paga sem a devida planilha de medição e aceitação dos serviços prestados;

•(3.8) Aplicação dos recursos em fundo de investimento e não em caderneta de poupança;

•(3.9) Classificação da despesa na relação de pagamento (449051) divergente daquela definida no empenho (444041);

•(3.10/3.11) Não comprovação de recolhimento dos encargos tributários;

•(3.12) Nota fiscal sem carimbos de identificação do convênio, sem ateste do responsável;

•(3.13) Inconsistência entre o formulário de conciliação bancária e os extratos da conta;

•(3.14) Inexistência de Atestado de Responsabilidade Técnica (ART);

•(3.15) Relação de bens adquiridos faltando itens;

•(3.16) Não apresentado Termo de Aceitação de Obras.

15. Tais constatações foram científicas ao responsável identificado em 3/10/2008, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(12)Nº 1063/08, existente à peça 11, p. 80, alertando-lhe da possibilidade de instauração de Tomadas de Contas Especial – TCE e da necessidade de devolução dos recursos diante da não comprovação da boa e regular gestão de tais recursos.

16. Mesmo com prazo de resposta fixado em 15 (quinze) dias para a resposta, a prefeitura veio a protocolizar a documentação constante à peça 11, p. 1-8, somente em 12/11/2008, consoante carimbo de recebimento no ofício supra, o qual não contempla data de emissão. O ofício citado e seus anexos elencam uma série de justificativas que, ao entender do ente municipal, seriam suficientes para esclarecer as dúvidas suscitadas pela autarquia federal e demonstrar a boa e regular gestão dos recursos descentralizados.

17. Ainda com o objetivo de analisar as contas referentes à 1ª parcela, o Incra emitiu o documento constante à peça 11, p. 94-97. Em linhas gerais, o documento se presta a analisar as justificativas apresentadas pela municipalidade responsável pela gestão dos recursos, relativamente aos pontos listados no item 13 desta análise. Das justificativas apresentadas pelo município, nenhuma foi considerada válida pelo parecer citado, sugerindo nova comunicação ao convenente, alertando da impossibilidade de liberação da 3ª parcela do convênio.

18. Uma informação nova foi trazida pelo documento acima, afirmando que a convenente teria realizado o procedimento licitatório anteriormente à celebração do convênio, o que, segundo afirma o relatório, contraria o art. 7º, § 2º, III e art. 38 caput, da Lei 8.666/1993, devendo o assunto ser encaminhado à assessoria jurídica da autarquia.

19. Em ofício de 16/12/2008 e constante à peça 11, p. 99-102, a municipalidade apresenta novas justificativas aos itens taxados de irregulares pelo Incra e reencaminha documentação com supostas correções que, a seu ver, seriam suficientes para a aprovação das contas referentes à 1ª parcela e a consequente liberação da 3ª parcela ainda pendente. Porém, não consta dos autos qualquer tratamento dado pela autarquia ao referido documento em mais de um ano decorrido de sua apresentação. Embora não conste dos autos a solução dada às inconsistências apontadas, a terceira parcela foi liberada em 9/2/2009, consoante extrato bancário constante à peça 14, p. 3-4.

20. Somente em 2/3/2010 surge nova comunicação entre o repassador e o aplicador dos recursos, quando, por meio do ofício e seus anexos, constantes à peça 12, p. 1-59, são apresentados documentos com a finalidade prestar as contas finais do convênio. Em ofício de 15/7/2010 e existente à peça 12, p. 60, o Incra conclui ser a documentação insuficiente a estabelece prazo de 15 (quinze) dias para que a convenente regularize a situação.

21. Contrariando toda documentação e andamento do processo até então transcorrido, novo relatório de visita técnica realizada pelo Incra foi emitido em 26/8/2010, consoante documento à peça 12, p. 98-125, por meio do qual se afirma que praticamente todos os serviços/obras previstos foram concluídos de acordo com o contratado, estando o projeto realizado em 97,46%, pendente, apenas, da devolução do saldo remanescente dos recursos não utilizados no objeto do convênio. Há de se destacar que o referido relatório peca pela falta de detalhes técnicos, limitando-se a dizer que as obras e serviços foram realizados de acordo com o planejado.

22. Por meio da Ordem de Serviço/INCRA/D/SR-12/Nº 177/2010, datada de 17/9/2010 e constante à peça 12, p. 126, foi constituída comissão composta por 2 (dois) servidores para efeitos de aceitação definitiva da obra resultante do convênio, prevendo expressamente que estes deveriam indicar o valor executado, em confronto com os preços unitários fixados no projeto básico do convênio.

23. Tal ato de aceitação pode ser consultado em documento existente à peça 12, p. 127-128 e apresenta impropriedades como: carimbo e assinatura apenas do Sr. Ronaldo Cesar Silva Santos; avaliação superficial dos aspectos físicos e declaração expressa de não haver avaliado o aspectos relativos ao valor executado no projeto, além de planilha demonstrativa, constante do corpo do documento, não especificar as características técnicas de nenhum dos serviços/obras que estão

sendo recebidos por meio do referido Termo.

24. Apenas 6 (seis) dias após o recebimento definitivo da obra, que trouxe alegação de 97,46% de conclusão do projeto e, supostamente com total alinhamento ao Termo de Convênio, despacho de encaminhamento emitido pelo Chefe do Setor de Contabilidade e Coordenador do Grupo de Trabalho (OS 166/2010), constante à peça 12, p. 61 e datado de 28/9/2010, informa sobre a inadimplência da Prefeitura, bem como da falta de empenho do ente municipal em se manifestar sobre as pendências/irregularidades apontadas na execução do convênio e solicita autorização para incluir a conveniente como inadimplente no Siafi, além da competente instauração de TCE.

25. Tal sugestão foi acatada na mesma data, conforme parecer existente à peça 12, p. 62, porém não foram juntados documentos que demonstrem a sequência dos atos e fatos a partir desta data. Por intermédio do OFICIO/INCRA/Nº 18 /SR(12)MA/CPTCE, emitido em 25/2/2011 e constante à peça 17, p. 1, a Comissão Permanente de Tomadas de Contas Especial, da Superintendência do Incra no Maranhão, afirma que a competente TCE, referente ao caso aqui analisado já estaria instaurada naquela data.

EXAME TÉCNICO

26. Este exame levará em consideração o histórico existente, as peças carreadas aos autos, as providências, adotadas e a adotar, por parte dos responsáveis e demais interessados do processo, além da legislação que regulamenta o assunto aqui tratado, bem como eventual norma interna dos órgãos e entes envolvidos.

27. As informações trazidas ao processo são consistentes e apresentam fortes indícios de irregularidades na aplicação dos recursos descentralizados pelo Incra.

28. Em que pese as informações constantes do item 25 desta, dando conta da instauração do competente processo de tomada de contas especial para apurar as irregularidades listadas, não foram incluídas informações ou documentos que comprovem tal providência. Em pesquisa realizada na base de dados dos vários sistemas do Tribunal, não foi localizada TCE que trate do presente caso.

29. Com o intuito de dar transparência ao processo de análise de TCE em seu âmbito, a Controladoria-Geral da União disponibiliza em seu sítio eletrônico a relação dessa natureza de processo, já encaminhado ao TCU. Também nessa base de dados não foram encontradas evidências de encaminhamento do processo de tomada de contas sobre os recursos acima.

30. Assim, tendo em consideração a gravidade das informações tratadas nos autos e a demora do órgão em dar encaminhamento ao processo de apuração das irregularidades, cabe determinação do Tribunal para estabelecer prazo ao concedente, para que este faça chegar a esta Egrégia Corte de Contas o referido processo para julgamento.

CONCLUSÃO

31. A análise em conjunto de todos os fatos ocorridos, onde a representação protocolizada, em adição à documentação encaminhada pelo Incra apresentam fortes indícios de irregularidades, consolida-nos o entendimento de falhas na gestão dos recursos descentralizados por intermédio do Convênio INCRA/SRT/MA 1.000/07 (SIAFI 596005), que teve como objeto a recuperação de 58.20 km de estradas vicinais, construção de 114m de ponte e perfuração de 4 poços tubulares com rede de distribuição, conforme Projeto Básico e Plano de Trabalho aprovados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra.

32. Dessa forma, a representação deverá ser conhecida e poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

- I. conhecer da representação, preenchidos os requisitos do art. 235 do RITCU;
- II. que esta Corte determine:
- a) ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra – para que adote, no âmbito de suas atribuições, as medidas indispensáveis a identificar as irregularidades noticiadas no Município de Santa Luzia do Paruá/MA, relativamente ao objeto da presente representação, concluindo e dando encaminhamento ao processo de tomada de contas especial, relativamente aos fatos e irregularidades ora denunciados, o qual deverá, no prazo de sessenta dias, ser remetido à Secretaria Federal de Controle Interno, informando-se o Tribunal, no mesmo lapso, a respeito do cumprimento da presente determinação;
 - b) à Secretaria Federal de Controle Interno que adote as providências a seu cargo, no sentido de remeter a este Tribunal, no prazo de sessenta dias, a tomada de contas especial referida no subitem anterior;
 - c) encaminhar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra – cópia integral dos autos, a fim de que possa juntá-la à TCE resultante das pregressas determinações;
 - d) arquivar esta demanda no sistema eletrônico.

SECEX-MA, 20/9/2012.

(Assinado Eletronicamente)

Valmir Carneiro de Souza

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 9476-5