

TC 036.524/2011-5

Tipo: tomada de contas especial

Unidade(s) Jurisdicionada(s): Prefeitura Municipal de Magalhães de Almeida/MA

Responsável(s): Sr. João Cândido Carvalho Neto (CPF 099.155.913-49), ex-prefeito, gestão 1997-2000.

Interessado(s): Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG.

Procurador: Walter de Sousa Barros, CPF 055.320.433-53 (peça 11).

Proposta: Mérito.

INTRODUÇÃO

1. Cuida-se de Tomada de Contas Especial, instaurada pelo ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, em virtude da ausência de comprovação do bom e regular uso dos valores que o município de Magalhães de Almeida/MA recebera ao amparo do Convênio 61/1997 (Siafi 320386), cujo objeto era a execução de melhorias em 150 unidades habitacionais (peça 1, p. 43-57).

HISTÓRICO

2. Os autos foram instruídos inicialmente pela Secretaria de Controle Externo do TCU no Maranhão – Secex-MA, consoante Instrução à peça 6, tendo sido destacado que a não aprovação das contas deu-se em razão da inexecução parcial do Convênio 61/1997, de 25/7/1997 (peça 1, p. 43-57), Siafi 320386, celebrado entre a então Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento (SEPRE/MPO) e a Prefeitura Municipal de Magalhães de Almeida/MA.

3. A avença tinha como objeto a execução de melhorias de 150 unidades habitacionais, no valor de R\$ 221.235,00, sendo R\$ 200.000,00 a cargo da Concedente, liberado mediante ordens bancárias 1997OB000077, de 11/8/1997, no valor de R\$ 100.000,00 (peça 1, p. 63) e 1997OB000251, de 8/10/1997, no valor de R\$ 100.000,00 (peça 1, p. 75).

4. De acordo com o histórico ali apresentado, fiscalizações levadas a efeito pela Caixa Econômica Federal e, posteriormente, pelo Ministério da Integração Nacional, concluíram que o objeto conveniado havia sido executado apenas no percentual de 24,84%, havendo a necessidade de devolução de recursos no valor histórico de R\$ 166.273,56.

5. Concluindo pela existência do débito, foi sugerida a citação do Sr. João Cândido Carvalho Neto (CPF 099.155.913-49), ex-prefeito, gestão 1997-2000, pelo valor de R\$ 150.320,00 visto que este valor representa a parcela da União no total não executado do objeto convenial. Tal entendimento contou com a anuência da Unidade Técnica (peça 7) e foi levado a efeito pelo Ofício 1901/2012-TCU/SECEx-MA, de 9/8/2012 (peça 8), tendo ocorrido a confirmação de recebimento em 31/8/2012, nos termos do Aviso de Recebimento – AR, à peça 13.

6. O responsável constituiu procurador (não advogado) nos termos da procuração à peça 11 e apresentou suas alegações de defesa em 6/2/2013, conforme peça 15.

7. Nova análise foi perpetrada pela Secex-MA em Instrução datada de 31/5/2013 e localizada à peça 16. Ao analisar as alegações de defesa, foram apontadas algumas falhas nos relatórios emitidos pela Caixa e pelo Ministério e acatados, parcialmente os argumentos do ex-prefeito, concluindo-se pela irregularidade das contas e pela permanência de débito no valor histórico de R\$ 104.027,96. Ao final, propôs o julgamento pela irregularidade, a imputação do débito e a aplicação de multa.

8. Esse entendimento contou com a concordância do dirigente da Unidade Técnica, nos termos do Pronunciamento à peça 17, porém o Ministério Público junto ao Tribunal discordou desse encaminhamento ao argumentar que não está configurado o nexo de causalidade entre a liberação dos recursos e a execução física do objeto. O fundamento para essa manifestação está nos extratos bancários da conta específica do convênio (peça 1, p. 89-91) que demonstram o saque em espécie da totalidade dos recursos, na mesma data dos respectivos depósitos, o que contraria o entendimento predominante desta Corte e a legislação de vigência sobre a matéria.

9. Nesse sentido, o MP/TCU sugere a citação do Sr. João Cândido Carvalho Neto (CPF 099.155.913-49), ex-prefeito, gestão 1997-2000, pela totalidade dos recursos liberados pelos cofres públicos federais, ou seja, R\$ 200.000,00.

10. O Ilustre Ministro Relator Benjamin Zymler acolheu o entendimento do Ministério Público e determinou que fosse renovada a citação do responsável, desta vez pela totalidade dos recursos repassados, destacando-se a necessidade de detalhamento das irregularidades praticadas, nos termos da Súmula TCU 98.

11. Dois novos ofícios foram expedidos com tal missão: o primeiro, de número 2652/2013-TCU/SECEX-MA, datado de 19/9/2013 e localizado à peça 22, citou o responsável nos termos da proposta alvitrada pela Secex-MA e em desacordo com o Despacho do Relator. O segundo, com a numeração 3181/2013-TCU/SECEX-MA, com data de 4/11/2013 e encontrado à peça 23, retificou os termos da citação e informou ao responsável sobre a obrigatoriedade de devolução da totalidade dos recursos repassados.

12. Para apresentar novas alegações de defesa, o responsável acostou aos autos o documento à peça 31, que será objeto do exame que se segue.

EXAME TÉCNICO

13. Este exame tem como fundamento as normas de auditoria do TCU, a legislação e a jurisprudência aplicadas ao caso, os documentos constantes dos autos, o histórico já apresentado, os pontos relativos às providências adotadas e, eventualmente, a adotar por parte dos jurisdicionados e demais envolvidos no processo.

14. Inicialmente vale destacar que o Sr. João Cândido Carvalho Neto já foi citado anteriormente a apresentou suas alegações de defesa na forma da peça 15. Seus argumentos foram parcialmente acatados pela Instrução à peça 16, porém, esta tratava apenas de inexecução parcial do objeto do Convênio 61/1997 (Siafi 320386) e foram apresentadas alegações que tentavam diminuir o valor do débito, mediante tentativa de desqualificar os documentos gerados pelas fiscalizações realizadas pela concedente e órgãos de controle.

15. O fundamento da nova citação aqui analisada, e que motivou as razões de justificativas expressas na peça 31, não é mais a inexecução parcial do objeto pactuado, mas a completa falta de nexo causal entre a liberação do recurso e a consecução dos objetivos do trato, seja parcial ou total.

16. Isso ocorre porque, conforme bem fundamentou o Ministério Público junto ao Tribunal (peça 20), a mera existência do objeto pactuado, ou parte dele, não comprova que os recursos repassados foram utilizados para sua consecução, especialmente porque os recursos foram sacados integralmente da conta vinculada, perdendo-se completamente a possibilidade de se estabelecer um vínculo entre os gastos realizados, a destinação dos recursos e sua aplicação no objeto convenial.

17. Como é fácil observar na tabela apresentada pelo Parquet especializado, retirada dos extratos da conta específica (peça 1, p. 77 e 89-91), os valores depositados foram sacados em sua totalidade, na mesma data em que foram disponibilizados na conta do convênio e não há nos autos qualquer documentação comprobatória que demonstre a correta liquidação da despesa ou documentos válidos para os pagamentos ocorridos naquelas datas. Passa-se à apreciação das alegações de defesa:

18. **Alegações de defesa:** o defendente inicia sua peça buscando guarida numa alegada prescrição da pretensão inculcida nesta TCE, uma vez que, segundo seu entendimento, lhe ampara o art. 6º, inciso II, da IN/TCU 71/2012, que assim prescreve:

IN TCU 71/2012

Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;

19. **Análise:** as alegações não podem ser aceitas por duas circunstâncias que não acodem ao ex-gestor: a uma, porque o comando acima seria para deixar de instaurar a TCE e, no caso concreto esta já se encontra em fase avançada, não cabendo mais falar em dispensar a instauração; a duas, em razão do que bem elucidou o Parecer emitido pelo MP/TCU à peça 20, p. 12-13, onde se lê: “(...) a fiscalização levada a termo pela Caixa ocorreu em 2001, com a participação do sr. Bernardo Lima Carvalho, indicado pelo sr. Luiz Gonzaga, assessor da prefeitura (peça 2, p. 5, item 6), e o ora responsável apresentou defesa administrativa em 2005 e em 2008 (peças 2, pp. 95/101, e 4, pp. 63/5).”.

20. **Alegações de defesa:** os argumentos reapresentados pelo ex-prefeito, relativamente às questões de inexecução parcial não serão aqui analisados, não somente porque já foram esgotados pela Instrução à peça 16, mas porque o objeto desta nova citação não faz menção a tais circunstâncias.

21. **Alegações de defesa:** no tocante ao objeto do novo chamamento aos autos, ou seja, a falta de nexo causal entre a liberação dos recursos e a consecução do objeto pactuado, o responsável argumenta que é a primeira vez que foi questionado sobre essa irregularidade, passados mais de dezesseis anos da conclusão das obras. Argumenta ainda: “(...) naquela época, muitos prefeitos municipais enveredaram pelo mesmo erro, por inexperiência e não por má fé.”. Finalmente, avoca as conclusões do Acórdão 4482/2013-TCU-2ª Câmara onde, segundo seu entendimento, caso muito semelhante levou ao julgamento pela regularidade com ressalvas das respectivas contas.

22. **Análise:** o primeiro ponto defendido pelo ex-gestor está pautado no alegado transcurso de tempo sem que lhe tenha sido garantida oportunidade para se manifestar acerca da inexistência de nexo causal entre a liberação dos recursos e a consecução do objeto. Nesse ponto é bom destacar que o assunto tratado é um só, ou seja, falhas na execução e prestação de contas do Convênio 61/1997 (Siafi 320386), cujo objeto era a execução de melhorias em 150 unidades habitacionais (peça 1, p. 43-57).

23. A simples leitura da Cláusula Terceira, inciso II, alínea “e”, do Termo de Convênio retrocitado, deixa clara sua obrigação de prestar as contas devidas, assim está expresso: “e) prestar contas dos recursos recebidos, na forma prevista da I.N. nº 1/97, da STN.”.

24. Está expresso na Cláusula Oitava, Parágrafo Terceiro do mesmo Termo de Convênio: “As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, notas fiscais, recibos e quaisquer outros documentos comprobatórios de despesas serão emitidos em nome do CONVENIENTE, de forma discriminada, com identificação do número deste Convênio (...)”.

25. Bem destacou o MP/TCU quando evidenciou que a jurisprudência desta Corte veda a prática de saque em espécie dos recursos depositados em conta específica de convênios. Isso ocorre porque o nexo de causalidade é estabelecido pela conciliação entre os valores sacados das contas específicas, combinado com o nome do favorecido, constante nas cópias de cheques e outras ordens de pagamento, complementado com as cópias de documentação fiscal e recibos e, somado a tudo isso, com eventuais laudos de medição de obras, quando for o caso. Esses documentos não foram localizados nos presentes autos e não foi feita qualquer menção à sua existência ou ao seu tempestivo encaminhamento para compor as pertinentes prestações de contas dos recursos.

26. Como evidenciado no item 18 acima, o responsável teve ciência das irregularidades na execução e prestação de contas desde a visita da Caixa Econômica Federal, em 2001, tanto que tentou se justificar em 2005 e 2008 e não logrou êxito em afastar as irregularidades.

27. Quanto ao segundo argumento, atinente à contumácia dos gestores contemporâneos em descumprir as normas vigentes, seja por culpa ou dolo, em nada beneficia o defendente, uma vez que só reforça sua despreocupação em cumprir a legislação, adotando a tese de que: “se todos estão fazendo errado, por que eu faria certo?”. Certamente esse não é um posicionamento que se espera de um gestor diligente e zeloso pelo patrimônio público colocado sob sua responsabilidade.

28. Finalmente, ao ancorar sua defesa no Acórdão 4482/2013-TCU-2ª Câmara, o gestor não encontra respaldo para elidir as irregularidades que pesam contra si. Primariamente, porque todo o texto expresso em sua peça de defesa (peça 31, p. 14) condena a prática de saque em espécie em conta específica de movimentação de recursos de convênios. Além disso, o responsável arrolado nos autos do TC 020.036/2008-6, que deu origem ao Acórdão citado, teve suas contas julgadas irregulares, com aplicação de multa, exatamente pelas irregularidades apontadas nos itens precedentes.

CONCLUSÃO

29. A análise em conjunto de todos os fatos ocorridos onde, mediante sugestão do Ministério Público junto ao TCU, foi refeita a citação ao Sr. João Cândido Carvalho Neto (CPF 099.155.913-49), ex-prefeito, gestão 1997-2000, firma-nos o entendimento de que as alegações de defesa apresentadas pelo ex-gestor não tiveram o condão de afastar as irregularidades ou demonstrar o nexo causal entre a liberação dos recursos e a consecução do objeto do Convênio 61/1997 (Siafi 320386), cujo objeto era a execução de melhorias em 150 unidades habitacionais (peça 1, p. 43-57).

30. Na situação em comento, e na forma do item 18 retro, o ex-prefeito tinha ciência das irregularidades e da necessidade de corrigir, além disso, era de se esperar comportamento diverso do praticado pelo ex-gestor, uma vez que, tanto as normas aplicadas ao caso e vigentes à época, quanto o Termo de Convênio eram claros em exigir a documentação para efeito das prestações de contas e não foram apresentados argumentos suficientes para justificar tais ausências.

31. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

32. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar, dentre os indicados nos itens 42.1 a 42.10 das Orientações para benefícios do controle constantes do anexo da Portaria – Segecex 10, de 30/3/2012, o débito a ser imputado ao responsável e eventual multa a ser aplicada pelo Tribunal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. João Cândido Carvalho Neto (CPF 099.155.913-49), ex-prefeito do Município de Magalhães de Almeida/MA, gestão 1997-2000, pela não comprovação da boa e regular gestão dos recursos repassados ao amparo do Convênio 61/1997 (Siafi 320386), celebrado entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG e o Município de Magalhães de Almeida/MA, cujo objeto era a execução de melhorias em 150 unidades habitacionais, Município;

b) condenar o Sr. João Cândido Carvalho Neto (CPF 099.155.913-49), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos;

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL R\$
18/8/1997	100.000,00
21/10/1997	100.000,00

Atualizado até 1/1/2014: R\$ 534.503,46.

c) aplicar ao Sr. João Cândido Carvalho Neto (CPF 099.155.913-49), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das, dívidas caso não atendidas as notificações;

e) autorizar, caso solicitado, o pagamento da dívida do Sr. João Cândido Carvalho Neto (CPF 099.155.913-49) em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

SECEX-MA, 11/2/2014.

(Assinado Eletronicamente)

Valmir Carneiro de Souza

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 9476-5