

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC-000.726/2014-1

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Goianorte/TO.

Responsáveis: Pedro Pereira da Silva (219.336.931-34); Raimundo da Silva Parente (350.190.341-34); Antônio de Sousa Parente (041.953.291-91), ex-prefeitos.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO E AUDIÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE DÉBITO. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. REVELIA DO EX-PREFEITO INSTADO A SE MANIFESTAR NOS AUTOS POR MEIO DE AUDIÊNCIA. REGULARIDADE DAS CONTAS DE UM EX-GESTOR. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE OUTRO, ANTE A CARACTERIZAÇÃO DA OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. APLICAÇÃO DE MULTA.

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal – Caixa, contra os ex-prefeitos de Goianorte/TO, Srs. Pedro Pereira da Silva (Gestão 2001 a 2004), Antônio de Sousa Parente (Gestão 2005 a 2008) e Raimundo da Silva Parente (Gestão 2009 a 2012), em face da omissão no dever de prestar contas dos recursos do Contrato de Repasse 165.836-71/2004, celebrado entre o Ministério das Cidades e o município de Goianorte/TO, cujo objeto consistia na execução de pavimentação asfáltica de ruas centrais daquele município no âmbito do programa Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais.

2. O Contrato de Repasse em epígrafe foi assinado em 30/06/2004 com vigência até 30/06/2005 (peça 1, p. 66). Após, foram efetuadas sucessivas prorrogações da vigência (peça 1, p. 70, 72, 74, 76, 78, 80), de ofício, pela Caixa, passando o termo final para 30/06/2011.

3. Os recursos previstos para a implementação do objeto foram orçados no valor total de R\$ 108.967,70, sendo R\$ 100.000,00 à conta da União e R\$ 8.967,70 coube à quota de contrapartida do município. A parcela da União foi liberada por meio da Ordem Bancária 2008OB905182, de 29/12/2005 (peça 1, p. 190), no **quantum** de R\$ 97.369,43, após as vitorias efetuadas pelo órgão repassador (peça 1, p. 34-54).

4. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 1, p. 220) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 1, p. 226).

5. Neste tribunal, o Auditor Federal de Controle Externo – AUFC examinou os autos mediante a instrução inserta à peça 27, a qual transcrevo com ajustes de forma e em parte:

“4. Segundo informações da peça 1, p. 4, o objeto do CR 165.836/04 foi executado via administração direta, tendo sido concluído em 22/12/2004 ‘com funcionalidade e atingindo os objetivos definidos no plano de trabalho’ – segundo relatórios de acompanhamento (peça 1, p. 84-90). No entanto, devido à inadimplência do município no SIAFI/CAUC à época, não ocorreram pagamentos relativamente ao CR, uma vez que estes só foram creditados na conta da prefeitura em 29/12/2005.

5. Tendo em vista essa liberação tardia dos recursos, o Sr. Pedro Pereira enviou ofícios à Caixa (peça 1, p. 126-141) informando:

5.1 os credores/fornecedores do contrato e autorizando o pagamento deles;

5.2 que a construção da obra e prestação de serviços foi realizada pelas empresas e pessoas físicas da relação apresentada, conforme atos de homologação de licitação e empenho efetuados pela Prefeitura;

5.3 existência de laudos de visitas técnicas, com mapas da cidade e localização das obras.

6. O gestor seguinte, Antônio de Sousa Parente (gestão 2005-2008), recusou-se a autorizar os pagamentos, alegando que a gestão anterior utilizara recursos de convênio com o Governo do Estado do Tocantins para execução do objeto do contrato de repasse, sem apresentação de nenhuma documentação comprobatória dessa alegação. Apresentou, ainda segundo a Caixa, novos projetos com alteração dos locais para aplicação do recurso em substituição aos trechos dados como executados, que não chegaram a ser analisados nem constam dos autos.

7. Quase 3 anos após a liberação dos recursos financeiros, em 26/11/2007, foi recepcionada na Agência da Caixa em Miracema/TO, detentora da conta vinculada do contrato de repasse, Carta Precatória para Levantamento de Saldo em cumprimento ao Alvará Judicial expedido pelo Juiz de Direito André Fernando Gigo Leme Netto, da Comarca de Colméia/TO, que determinou a transferência de R\$ 25.332,81, para a empresa DL Mori Cia Ltda., valor transferido para a conta nº 131660 do Banco do Brasil, AG 1303, em nome do credor acima especificado, conforme relato da peça 1, p. 5.

8. Foi recepcionado, também na Agência Miracema, em 18/11/2010, ofício expedido pelo Juiz Substituto Jordan Jardim, da Comarca de Colméia/TO, determinando a transferência para conta judicial remunerada dos valores depositados na Caixa, referente ao presente contrato. Considerando o valor de repasse calculado sobre o montante do objeto executado, foi feita transferência, para conta judicial remunerada na Caixa nº 3924.040.01501193-4, da importância de R\$ 72.036,89. Conforme detalhado no ofício, a tutela concedida se referia à ação de cobrança movida pelo requerente Machado e Coelho Ltda. (peça 1, p. 166).

9. Por fim, após notificações enviadas aos três ex-prefeitos pela Caixa (peça 1, p. 12-21), não houve apresentação da prestação de contas final, o que acabou ensejando a instauração da presente Tomada de Contas Especial (peça 1, p. 198-201).

10. O Relatório de Auditoria da CGU n. 1717/2013 (peça 1, p. 216-218) retirou do rol de responsáveis o Sr. Pedro Pereira da Silva, por entender que este não geriu os recursos do Contrato de Repasse em questão, pois esses só foram liberados em 29/12/2005, quase um ano após o fim do mandato do então prefeito.

EXAME TÉCNICO

11. Na instrução inicial dos presentes autos (peça 3) pugnou-se pela proposta de reinclusão no rol de responsáveis do Sr. Pedro Pereira da Silva, uma vez que teria executado a obra objeto do CR 165.836-71/04. Além disso, houve entendimento de que o Sr. Antônio de Sousa Parente deveria ser excluído do mesmo rol, tendo em vista que não teria ocorrido, durante seu mandato, ato de gestão que gerasse obrigação à conta do mesmo repasse.

12. Submetendo os autos à consideração superior, a mesma instrução trouxe em sua proposta:

a) citação do Sr. Pedro Pereira da Silva, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que apresentasse alegações de defesa ou recolhesse aos cofres do Tesouro Nacional a quantia de R\$ 97.369,43, que atualizada monetariamente a partir de 23/11/2007, até 14/3/2014, resultava em um montante de R\$ 138.303,54, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais geridos em sua administração, recebidos por força do Contrato de Repasse 165.836-71/2004 (Siafi 507.959), celebrado entre o Ministério das Cidades, representado pela Caixa

Econômica Federal, e o município de Goianorte/TO;

b) audiência do Sr. Raimundo da Silva Parente, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que apresentasse razões de justificativa quanto à omissão no dever de prestar contas dos recursos federais recebidos por força do Contrato de Repasse 165.836-71/2004 (Siafi 507.959), celebrado entre o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o município de Goianorte/TO, cujo prazo para apresentação das contas expirou em 30/6/2011, nos termos da Carta Reversal n. 084/2010/SR TOCANTINS.

13. Com a aquiescência da Direção desta Unidade (peça 4), foram realizadas as devidas comunicações processuais (resumo na peça 26): Ofício de Citação 146/2015-TCU/SECEX-TO (peça 6), Ofícios de Audiência 147/2015-TCU/SECEX-TO e 533/2014-TCU/SECEX-TO (peças 7 e 15), Relatório de Tentativa de Entrega de Ofício por Servidor Designado (peça 19) e Edital de Audiência 1/2015-TCU/SECEX-TO (peça 24).

14. Somente compareceu aos presentes autos o Sr. Pedro Pereira da Silva que, na peça 10, expõe suas alegações de defesa, em resumo:

a) afirma que as obras foram iniciadas no dia 1º/08/2004, sendo que, no seu afastamento da Prefeitura, deixou-as com 93,87% de execução, conforme Relatório de Acompanhamento – RAE Setor Público, de 22/12/2004 – técnico da Caixa Ulisses Tadeu Nunes Nascimento;

b) pontua que o prefeito que o sucedeu paralisou as obras e formulou denúncias sem provas, o que iniciou uma luta judicial entre o município e os empreiteiros;

c) informa que, ao final do ano de 2013, foi feito acordo judicial pelo atual prefeito e que a obra foi recebida pela Caixa Econômica Federal no percentual de execução que foi deixado em 1994, ou seja, 93,87% e os pagamentos feitos de forma proporcional aos credores; assim foi feita a prestação de contas dos recursos à União;

d) discorre que durante a sua gestão não foi feito nenhum pagamento, sendo que a obrigação de prestar contas e finalizar a obra era de seu sucessor.

15. A nosso ver, as alegações de defesa apresentadas devem ser acatadas, não só pelos novos elementos trazidos aos autos, como também pela nossa discordância em relação à reinclusão do Sr. Pedro no rol de responsáveis. Outrossim, além de não existir nenhum documento que subsidie a informação de execução das obras com outros recursos, o presente responsável não utilizou verbas da avença analisada nesta peça para quitar as despesas do empreendimento.

16. Outrossim, é certo que houve acompanhamento do órgão repassador a todos os passos da obra, como demonstram os laudos acostados a estes autos. Dessa forma, como é o procedimento normal em casos de contratos de repasses, só houve a liberação dos recursos dentro do montante estritamente reconhecido pela Caixa como executado.

17. Ainda mais, o responsável trouxe aos autos a informação de que houve apresentação da prestação de contas pelo atual Prefeito Municipal de Goianorte, Sr. Luciano Pereira de Oliveira, em 18/11/2013; informação essa não demonstrada, inclusive, pela Caixa ou pela CGU.

18. No que diz respeito a não apresentação de justificativas pelo Sr. Raimundo Parente, além da precariedade da comunicação efetuada, verificamos que as cobranças efetuadas pela Caixa (peça 1, p. 82,164), de 26/02/2010 e 28/07/2010, respectivamente, deixaram margem a interpretação duvidosa por parte do ex-gestor: ao tempo que informa já estar ultimando ‘providências para a abertura de TCE - Tomada de Contas Especial’; abriu-se para o Município a possibilidade de reprogramação do objeto, caso aquele responsável obtivesse ‘manifestação favorável do Sr. Juiz de Direito’ para reprogramação do empreendimento: o que não ocorreu.

19. Em resumo, podemos afirmar que:

a) o primeiro responsável, Sr. Pedro, executou as obras concernentes ao Contrato de Repasse, com acompanhamento e aprovação da Caixa;

b) o segundo responsável, Sr. Antônio, efetuou o pagamento às empresas, com base em

determinações judiciais – que reconheceram a execução das obras e a existência de crédito das empresas, com respaldo e orientação da Caixa;

c) o terceiro responsável, Sr. Raimundo, protelou a apresentação da prestação de contas, com respaldo da Caixa;

d) o quarto prefeito, apresentou a prestação de contas, ainda não analisada.

20. Por essas razões, não vislumbramos a existência de débito, visto que os recursos foram utilizados na consecução do objeto do CR.

21. A jurisprudência pacífica nesta Corte de Contas atribui ao responsável o dever de prestar contas da integralidade das verbas federais repassadas, cabendo ao gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação desses recursos, por meio de documentação consistente. Em nosso entendimento, porém, no presente caso, os problemas para o efetivo encaminhamento e análise da prestação de contas do CR 165.836-71/2004 se deram, principalmente, por falhas na condução do processo pela Caixa Econômica Federal, tendo em vista suas ações atípicas demonstradas nos autos:

a) em primeiro lugar, como citado no item 2 desta instrução, foram efetuadas sucessivas prorrogações, ‘de ofício’, da vigência do repasse pelos Superintendentes, Srs. José Messias de Sousa e Raimundo Nonato Frota Filho, motivados pelo retardamento na liberação dos recursos; como dispõe o art. 18.1 do Contrato de Repasse, deve ser frisado que só houve atraso de cerca de um ano entre o relatório final das obras (22/12/2004) e a citada liberação (29/12/2005), sendo assim, a prorrogação ‘de ofício’ só seria autorizada por esse decurso de tempo;

b) ademais, como afirmado no relatório da própria Caixa, visto no item 6 desta instrução, houve recusa do pagamento de serviços já aferidos, por parte do ex-gestor, com denúncias de irregularidades; tal fato deveria ter ensejado a imediata instauração de procedimento apuratório e a deliberação pela devolução dos recursos ou, ainda, a análise do pedido de mudança do objeto requerida pelo gestor à época;

c) por fim, essa inércia da Caixa propiciou tempo para que prosperassem ações judiciais que, após 3 anos da liberação dos recursos, findaram com o recolhimento judicial dos créditos das empresas, vinculando-os à execução das obras objeto do contrato de Repasse em questão.

22. Dessa forma, não vislumbramos ação ou omissão por parte dos ex-gestores que possam imputar-lhes alguma culpabilidade, mesmo porque:

a) os recursos foram, afinal, utilizados para pagamento dos serviços prestados nas obras a que se destinavam, embora por decisão judicial;

b) ocorreu a prestação de contas, embora intempestiva e não analisada.

23. Existem obscuridades nas informações incluídas no relatório de instauração desta TCE (como visto no item 8 desta instrução) que deveriam ter sido descortinados na época em que ocorreram: a real existência de inadimplência do Município, a veracidade das afirmações do Sr. Antônio sobre as irregularidades na execução das obras, a utilização de outros recursos financeiros na execução das obras, a demora no repasse dos recursos, as prorrogações indevidas do Repasse. Em nosso entendimento, apesar de não haver absoluta inviabilidade de se obterem, por meio de outras diligências, os elementos de prova necessários para esclarecer mais adequadamente a avença, o saneamento das falhas apontadas nestes autos, possivelmente, não terá o condão de alterar as conclusões obtidas até o momento.

24. Principalmente, cabe observar que ocorreu caso fortuito ou força maior, comprovadamente alheios à vontade dos responsáveis, que tende a tornar materialmente impossível o julgamento de mérito destas contas, quais sejam: as falhas de procedimento da Caixa Econômica Federal e as decisões judiciais que terminaram por obrigar os pagamentos aos fornecedores – visto que restou reconhecido o crédito das empresas e a vinculação ao objeto avençado no CR.

25. A jurisprudência mais recente do TCU tem caminhado no sentido de considerar tais modalidades de contas iliquidáveis, possibilitando, dentro do prazo de cinco anos contados da

publicação da decisão terminativa no Diário Oficial da União, à vista de novos elementos que considere suficientes, o desarquivamento do processo e a determinação que se ultime a respectiva tomada de contas.

26. Tal medida se adequaria ao presente caso, visto que as decisões judiciais e os relatórios da Caixa vinculam os pagamentos efetuados às obras executadas, mesmo que em situação precária. Por outro lado, ante a possibilidade de alterações nas decisões da justiça comum, o que poderia ensejar responsabilizações dos ex-gestores, deixaria aberta a possibilidade de fácil reabertura das contas.

27. Quanto à apresentação da prestação de contas, existiram orientações e ações controversas por parte da Caixa, que dirimem, em parte, a culpabilidade dos ex-gestores. Porém não nos parece prudente que haja o julgamento pela regularidade das presentes contas especiais, pelo fato de terem sido vislumbradas falhas na condução de todo o processo.

28. Além disso, os relatórios de vistoria e acompanhamento das obras, emitidos por aquele Agente Financeiro, têm o condão de comprovar a conclusão do objeto e a destinação dos recursos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Assim, submetemos os presentes autos à consideração superior, propondo que as presentes contas sejam consideradas iliquidáveis, nos termos do art. 20 da Lei 8.443/1992, ante a existência de caso fortuito, comprovadamente alheio à vontade dos responsáveis, determinando-se o trancamento das contas, nos termos do art. 21 da mesma lei, sem pronunciamento de mérito.”

6. A Diretora Técnica discorda do AUFC, conforme arrazoado constante à peça 28, que contou a anuência do titular da unidade técnica (peça 29). Reproduzo a instrução da Diretora:

(...)

“16. Segundo o auditor, e de acordo com a análise feita nas alegações de defesa apresentadas pelo responsável, os relatórios de vistoria e acompanhamento das obras comprovam a conclusão do objeto e a destinação dos recursos, ou seja, os recursos foram utilizados para pagamento dos serviços prestados nas obras, assim como houve a apresentação da prestação de contas, embora intempestiva. Portanto, devem ser acolhidas as alegações de defesa do responsável.

17. Diante da constatação de revelia do Sr. **Raimundo da Silva Parente** e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, conclui-se pela assertiva de que suas contas sejam julgadas irregulares sem débito e que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

18. Ante o exposto, encaminho dos presentes autos à consideração superior propondo:

a) **julgar regulares com ressalva** as contas do Sr. Pedro Pereira da Silva, CPF 219.336.931-34, ex-prefeito de Goianorte/TO, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do RI/TCU, dando-se quitação ao responsável;

b) **julgar irregulares** as contas do Sr. Raimundo da Silva Parente, CPF 350.190.341-34, ex-prefeito de Goianorte/TO, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, e 214, inciso III, do RI/TCU;

c) **aplicar**, com fundamento no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do RI/TCU, multa individual ao Sr. Raimundo da Silva Parente, fixando o prazo de 15 dias, a partir da notificação, para que, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, comprove perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) **autorizar** a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92.

7. O Ministério Público junto a este Tribunal, representado neste feito pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, acolhe o encaminhamento da Diretora Técnica, com as seguintes considerações (peça 30):

“(…)

4. Destaca-se que não merece prosperar a posição defendida pelo auditor no sentido de que as falhas de procedimento da Caixa e as decisões judiciais, que terminaram a obrigar os pagamentos, constituíram caso fortuito que tornaram materialmente impossível o julgamento de mérito destas contas. Primeiro, porque em relação ao Senhor Pedro Pereira da Silva restou demonstrada a licitude de sua conduta, razão pela qual suas contas devem ser julgadas regulares com ressalva. Segundo, porque as supostas falhas de procedimento da Caixa e as decisões judiciais em nada se relacionam com a omissão do dever de prestar contas atribuída ao Senhor Raimundo da Silva Parente, irregularidade esta que fundamenta o julgamento das suas contas pela irregularidade.

5. Diante da constatação de revelia do Senhor Raimundo da Silva Parente e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, conclui-se por que suas contas sejam julgadas irregulares sem débito e que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei n.º 8.443/1992.

6. Ante o exposto, esta representante do Ministério Público manifesta sua concordância com a proposta formulada pela Diretora, com a qual anuiu o Titular da Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins.”

É o Relatório.