

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara  
TC 001.518/2014-3.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: município de Rosário/MA.

Responsável: Ivaldo Antônio Cavalcante (CPF 124.768.383-49).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão – Secex/MA (peça 25), com a qual se manifestaram de acordo os dirigentes daquela unidade técnica e o Ministério Público junto a este Tribunal - MPTCU (peças 26-7 e 28):

### “INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/Superintendência Regional do Maranhão (SR 12/Incrá, processo SR-12/MA 54230.004114/2007-29), em desfavor do Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante, na condição de prefeito municipal de Rosário/MA no quadriênio 2005-2008 (peça 1, p. 23, 251; peça 2, p. 297), em razão de irregularidades na aplicação dos recursos transferidos à Prefeitura Municipal de Rosário/MA por força do Convênio 373040200517000 (peça 1, p. 203), Siafi 542714 (peça 2, p. 299), celebrado com Incra (processo 54230.008070/2005-44, v. peça 1, p. 3), que teve por objeto a perfuração de quatro poços artesianos tubulares com reservatórios e redes de distribuição de água nos assentamentos Tingidor e São João do Rosário, bem como a melhoria de 42,40km de estradas vicinais, com construção de 61 metros de pontes de madeira e cinco bueiros (v. extrato de convênio e termo de convênio na peça 1, p. 203 e 251-253; plano de trabalho, peça 1, p 265-269).

### HISTÓRICO

2. Conforme disposto na Cláusula Quarta do convênio (peça 1, p. 255-256) foram previstos R\$ 1.039.236,71 para a execução do objeto, dos quais R\$ 830.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 209.236,71 corresponderiam à contrapartida.

3. Os recursos federais foram repassados em parcela única, mediante a ordem bancária 2006OB900004, no valor de R\$ 811.002,45, emitida em 5/1/2006 (v. peça 1, p. 299; peça 2, p. 91). Os recursos foram creditados na conta específica em 9/1/2006 (cf. peça 8, p. 78).

4. O ajuste vigeu no período de 30/12/2005 a 28/12/2006, e previa a apresentação da prestação de contas até 26/2/2007, conforme Cláusulas Sexta e Sétima, alteradas pelos primeiro e segundo termos aditivos (peça 1, p. 257, 271, 303-307, 335-341).

5. A fim de acompanhar a execução das obras, o Incra realizou, inicialmente, quatro vistorias técnicas, conforme os relatórios datados de 15/5/2006 (obra ainda não iniciada, peça 1, p. 301), 28/8/2006 (construído 18m de ponte no PA Tingidor, obra em andamento; obra não iniciada no PA São João do Rosário e verificação da impossibilidade física de construção dos três poços artesianos profundos, com sugestão de realocação dos recursos para a realização de uma adutora, peça 1, p. 321-323), 26/10/2006 (PA Tingidor: pontes de madeira concluídas, poço artesiano em andamento, com atraso; PA São João do Rosário: obra da estrada vicinal em andamento, a ritmo lento; pontes e poço não iniciados; peça 1, p. 325-327) e 10/5/2007 (PA Tingidor: obra da estrada parada, sem bueiros, pontes concluídas, obra do poço parada; PA São João do Rosário: obras de estrada paradas, com um bueiro simples concluído nenhuma das pontes concluída, um poço em construção, com obra parada – execução de 33,65% do valor total - peça 1, p. 343-357).

6. Em 27/9/2007, foi determinada a abertura de tomada de contas especial, por vencimento do prazo de execução do convênio com apenas 33,65% realizado (peça 1, p. 359), indicando o débito no montante da

diferença não executada nos termos da planilha de medição à peça 1, p. 351 (v. demonstrativo de débito, peça 1, p. 365). A TCE foi autuada em 17/10/2007 (peça 1, p. 1-2), a responsabilidade do prefeito inscrita em 30/10/2007, por meio da Nota de Lançamento 2007NL000239 (peça 1, p. 367) e a inadimplência do município, pela Nota de Sistema 2007NS003242, de 12/11/2007.

6.1. O responsável foi cientificado da abertura da TCE por meio do Ofício-Incra/CPTCE 18/2007, de 14/12/2007 (peça 1, p. 379 e 393-394).

7. A prestação de contas do convênio foi apresentada em 18/12/2007 (v. peça 2, p. 122), e constatou-se a juntada, nessa prestação de contas, de termo de aceitação definitiva das obras (v. peça 8, p. 18), dadas por concluídas pela administração municipal respectiva, o que suscitou pedido de vistoria para constatar tal informação (Informação/Contabilidade 001/2008, de 14/1/2008, peça 12, p. 395-397).

8. A quinta vistoria, consubstanciada no Relatório de Vistoria Técnica de 11/7/2008 (peça 407-431), decorrente da necessidade de avaliação da conclusão das obras, apurou execução de 72,99% do valor total do convênio (v. peça 1, p. 413) que serviu de base ao termo de aceitação das obras emitido pela Superintendência Regional do Incra no Maranhão (SR 12/MA) (peça 1, p. 433-435), atestava a execução parcial do objeto e prazo de noventa dias para finalização da obra.

9. Em 2/9/2008, o responsável, então prefeito, comunicou a conclusão da obra e solicitou nova vistoria (cf. Ofício 698/2008, de 1º/9/2008, peça 2, p. 9). Então, foi realizada nova vistoria, consignada no Relatório de Vistoria Técnica de 28/10/2008 (peça 2, p. 11-31), cuja planilha de medição anexa registrou que fora executado 81,01% da obra da estrada do PA São João do Rosário (correspondente ao valor de R\$ 245.599,43) e 89% (correspondente ao valor de R\$ 319.390,68) para a estrada vicinal do assentamento Tingidor (peça 2, p. 29 e 31).

10. Por meio do Ofício/TCE/011, de 31/10/2008 (peça 1, p. 577) foi enviado ao então Prefeito de Rosário cópia do relatório final de Auditoria da Controladoria Geral da União (CGU) contendo as irregularidades, bem como as recomendações a serem tomadas para que as pendências apontadas fossem regularizadas.

11. Por meio da Informação SR-(12)A4 08/2009, de 3/4/2009 (peça 2, p. 55-73), foi apresentada análise da prestação de contas final do convênio em apreço, o qual identificou:

a) divergência entre o que o conveniente declarou executado e o que se verificou e registrou-se no relatório de 28/10/2008;

b) falta do Relatório da Receita e Despesa e da Relação de Bens (cf. Instrução Normativa MF/STN 1/1997);

c) não comprovação de aporte da contrapartida de R\$ 209.236,71 (cf. art. 7º, inciso XIII, IN/MF/STN 2/1997: v. extratos bancários, peça 8, p. 77-122);

d) notas fiscais sem identificação do convênio (cf. art. 30, IN/MF/STN 1/1997 – v. peça 8, p. 24, 29, 36, 43, 47);

e) ausência de extratos bancários das aplicações financeiras (cf. IN MF/STN 1/1997); aplicação em fundos financeiros em vez de poupança por período superior a um mês, sem justificativas (cf. art. 20, § 1º, IN/MF/STN 1/1997 v. extratos bancários, peça 8, p. 77-122);

f) ausência dos documentos de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART de execução e de fiscalização (lei 6496/77, art. 1º; lei 5.194/66; resolução 218/73, do CONFEA);

g) ausência de comprovante de recolhimento do saldo do convênio, nos termos do art. 28 da IN/MF/STN 1/1997;

h) execução de despesa em 22/1/2007, fora do período de vigência do convênio (v. peça 8, p. 21);

i) saques em espécie de R\$ 234.000,00, estorno de R\$ 17.000,00 e saque CPMF de R\$ 165.936,00 (cf. art. 20 da IN/MF/STN 1/1997: v. extratos bancários, peça 8, p. 84-85);

j) ausência de comprovação de retenções tributárias devidas (ISS, INSS, IR, COFINS, CSLL e PIS) na Relação de Pagamentos (v. peça 8, p. 21);

k) indício de simulação de publicação de edital de licitação (v. peça 8, p. 56), não presente no Diário Oficial do Estado-Publicação de Terceiros de 9/3/2006 (cópia da página do DOE, peça 2, p. 75), como indicado a peça 8, p. 57 (cf. art. 21, inciso I e III, Lei 8.666/1993; v. registro da Controladoria-Geral da União (CGU), peça 2, p. 37-38).

11.1. Foi solicitado que o valor do débito fosse apurado pelo Setor de Engenharia e que a conveniente fosse notificada das irregularidades no intuito de saná-las (cf. peça 2, p. 67-69).

12. A conveniente foi informada das irregularidades na prestação de contas do convênio por meio do

Ofício 423/09, de 13/4/2009 (peça 2, p. 99-103), com pedido de correção/justificativa das irregularidades.

13. Foi emitido o Relatório da Comissão Permanente de TCE (Relatório do Tomador de Contas) 003/2009, de 23/9/2009 (peça 2, p. 207-219), que entendeu por esgotadas todas as providências administrativas para recomposição do erário, sem êxito, com débito no valor integral do repasse em valor original de R\$ 811.002,45 sob a responsabilidade do Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante, ex-Prefeito Municipal de Rosário/MA.

14. Conforme despacho de 23/9/2009 à peça 2, p. 96, secundado pelo demonstrativo de débito à peça 2, p. 93, foi glosado o valor integral do repasse (v. peça 2, p. 91) pela não conclusão da obra e pelos indícios de fraude na licitação.

15. O Processo de TCE teria sido remetido para apreciação da CGU em 5/10/2009 (peça 2, p. 225 e 227). No entanto, Despacho DPPCE/DP/SFC/CGU/PR 232873/2012, de 30/1/2012 (peça 2, p. 237-239) recomendou a devolução do processo ao Inbra para que especificasse as irregularidades que justificaram a não aprovação parcial do convênio, juntando aos autos os elementos que comprovassem o prejuízo apurado, já que o relatório do tomador de contas assinalou a inexecução parcial do objeto como motivo da TCE, mas impugnou a totalidade dos recursos federais.

16. Em virtude da devolução do processo, o Núcleo de Engenharia da SR 12/MA/Inbra (v. peça 2, p. 247) reafirmou os percentuais de execução do 6º relatório de vistoria (81,01%, R\$ 245.599,43 e 89,00%, R\$ 319.290,68, cf. item 9 acima) e esclareceu que os sistemas simplificados de abastecimento de água não foram mensurados porque não atenderam às especificações técnicas do projeto e, na época, estavam sem utilização, com pendências técnicas e sem condições de serem aceitos. Diante disso, o Núcleo de Engenharia concluiu que foram executados serviços no valor de R\$ 564.599,43, equivalentes a 65,34% do total conveniado (R\$ 1.039.236,00), restando, assim um saldo não executado de R\$ 474.636,57. Desse valor, deveria ser deduzindo o valor de 20,13% referente à contrapartida, resultando saldo a ser restituído de R\$ 379.092,23.

17. De sua parte, o Setor de Contabilidade da SR 12/MA, em despacho de 27/8/2013 (peça 2, p. 263), apresentou demonstrativo de atualização do débito em que o valor histórico do dano ao erário corresponde ao total do repasse (R\$ 811.002,45, peça 2, p. 259), justificando a impugnação integral dos recursos federais transferidos com base no Relatório de Auditoria Produzido pela Controladoria Geral da União – CGU (peça 2, p. 37-38, 77-79), que apontou indícios de fraude no processo licitatório, além de outras falhas graves, considerando a análise dos documentos que relacionou.

18. O responsável foi notificado do débito, com prazo de quinze dias para recolher o valor da dívida ao erário, por meio do Ofício/Inbra 57/SR(12)MA/CPTCE, de 29/8/2013 (v. peça 2, p. 265, 269), assim como a Prefeitura, em igual teor (Ofício/Inbra 56/SR(12)MA/CPTCE, de 29/8/2013, peça 2, p. 267, 271).

19. Em seguida, o tomador de contas emitiu o Relatório Complementar de TCE 09/2013, de 31/10/2013 (peça 2, p. 289-290), reiterando que o dano apurado foi de R\$ 811.002,45, sob a responsabilidade do Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante, ex-Prefeito Municipal de Rosário/MA. A atualização do valor do débito registrado na conta ‘Diversos Responsáveis’, no Siafi, foi feita mediante a nota de lançamento 2013NL000132, de 31/10/2013 (peça 2, p. 285).

20. O processo foi recebido novamente na CGU em 12/1/2013 (v. controle de movimentação na capa do processo, peça 1, p. 1). A Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) emitiu o Relatório de Auditoria 1666/2013, de 18/11/2013 (peça 2, p. 305-308), concluindo que o Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante encontrava-se em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 2.271.165,32 (valor atualizado de R\$ 811.002,45, de 5/1/2006 – v. peça 2, p. 307, item 6), com emissão do Certificado de Auditoria pela irregularidade das contas em 19/11/2013 (peça 2, p. 309), do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, também pela irregularidade das contas, em 20/11/2013 (peça 2, p. 310). O correspondente pronunciamento ministerial ocorreu em 26/12/2013 (peça 2, p. 314).

21. O processo foi protocolado no TCU no dia 2/1/2014 (cf. peça 2, p. 316).

22. Em instrução à peça 4, registrou-se a ausência da documentação relativa à prestação de contas apresentada (v. item 7) nem de cópia do procedimento licitatório impugnado pela CGU (cf. peça 2, p. 37-28), a suscitar que sejam juntados aos autos para subsidiar adequada caracterização do débito, bem como de outras possíveis irregularidades que não importariam em dano ao erário (v. item 25, peça 4, p. 4). O entendimento foi acolhido (v. peça 5) e foi realizada diligência ao Inbra, por meio do Ofício 0998/2014-TCU/SECEX-MA, de 9/4/2014 (peça 6). Em resposta, foi encaminhado o ofício 638/2014-INBRA/SR (12)/G, de 6/5/2014 (peça 8).

23. Em instrução de peça 9, foi examinada a movimentação da conta corrente vinculada ao ajuste e verificou-se indícios de quebra do nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e as despesas declaradas (peça 9, p. 2), o que suscitou proposta de diligência ao Banco do Brasil para que fornecesse cópia de documentos bancários, referentes a débitos efetuados na conta corrente vinculada ao convênio, para subsidiar a definição da responsabilidade individual ou solidária pelos atos de gestão inquinados e a adequada caracterização do débito (peça 9, p. 3). Após regular autorização (peça 10), a diligência foi promovida por meio do Ofício 3549/2014-TCU/SECEX-MA (peça 11), datado de 2/12/2014. O Banco do Brasil atendeu a diligência por meio do Ofício Cenop SJ 2014/16069126 (peça 16), datado de 15/1/2015.

24. Por ocasião da Terceira instrução, diante da documentação constante nos autos e da fornecida pelo Banco do Brasil, concluiu-se que os saques (peça 16, p. 6-8), não se deram de forma a possibilitar a identificação do correspondente credor, com o rompimento, por conseguinte, do nexo causal entre os recursos transferidos pelo Incra e as supostas despesas realizadas ou o respectivo pagamento não era devido (peça 18, p. 2-3). Em seguida, ponderou sobre o resultado das aplicações financeiras, o saldo bancário, a contrapartida não aplicada e a parte da obra com execução comprovada e o papel dos envolvidos no processo e definiu o valor do débito e apontou o responsável (peça 18, p. 3-9).

25. Em cumprimento ao Despacho do Sr. Diretor da 2ª Diretoria Técnica, por subdelegação de competência (peça 19) foi determinada a citação do Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante, o que resultou na expedição do Ofício-TCU/Secex/MA 1210/2016 (peça 21), datado de 5/5/2016, com prazo de quinze dias, entregue em 24/5/2016 (cf. Aviso de Recebimento, peça 22). O endereço utilizado na comunicação citada ainda era o mesmo em consulta feita em 5/7/2016 (peça 23).

### EXAME TÉCNICO

26. Apesar de o Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o AR que compõe a peça 8, não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

27. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

28. Considerando as informações contidas nestes autos acerca de na execução dos recursos do convênio em apreço, configuram-se os débitos e a responsabilidade abaixo, nos termos da análise que se segue.

*Irregularidade 1 – Execução de somente 54,36% do objeto do convênio, porém com o pagamento integral dos recursos repassados (acrescido dos correspondentes rendimentos de aplicação financeira efetivamente utilizados), sendo que os sistemas simplificados de abastecimento de água não atenderam às especificações técnicas do projeto e, na época da vistoria técnica, estavam sem utilização, com pendências técnicas e sem condições de serem aceitos, em inobservância aos arts. 22 e 38, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘b’, da IN-STN 1/1997.*

29. A execução parcial do objeto do convênio foi consignada no relatório da mais recente visita técnica, datado de 28/10/2008 (peça 2, p. 11-31), que subsidiou parecer do Núcleo de Engenharia do Incra (peça 2, p. 247) que indicou a existência de débito, conforme explicitado no item 16 acima. Em análise das informações sobre o projeto básico e o constatado pela fiscalização na citada vistoria, detectaram-se equívocos de cálculos, conforme quadro demonstrativo abaixo:

Quadro 1

SERVIÇO	VALOR ORÇADO (A) (R\$) (1)	VALOR EXECUTADO (B) (R\$) (2)	% EXECUÇÃO	VALOR NÃO EXECUTADO (A- B) (R\$)
Estrada Vicinal PA Tingidor	359.663,90	319.390,68	88,80%	40.273,22
Poço Tubular do PA Tingidor	83.683,59	0,00	0 %	83.683,59
Estrada Vicinal PA S. João do Rosário	303.170,30	245.599,43	81,01%	57.570,87
Poço Tubular do PA S. João do Rosário	292.718,92	0,00	0,00	292.718,92
Total	1.039.236,71	564.990,11	54,36%	474.246,60

Fonte: Quadro IV, instrução à peça 18, p. 6

Notas:

(1) Termos de aprovação do Projeto Básico, peça 1, p. 225

(2) Planilhas de Medição do Relatório de Vistoria Técnica de 28/10/2008, Fonte: peça 2, p. 29 e 31

29.1. Desse modo, o valor não executado corresponderia a R\$ 474.246,60 e não a R\$ 474.636,57 como

inicialmente indicado (v. item 16). Aplicando-se a proporcionalidade entre os valores federais e a contrapartida (cf. item 2), obtém-se o percentual de 79,87% (830.000,00 por 1.039.236,71 vezes 100) e 20,13% (209.236,71 por 1.039.236,71 vezes 100), respectivamente. Assim sendo, o dano ao erário decorrente dessa irregularidade seria de R\$ 378.780,76 (474.246,60 x 79,87%), equivalente a valor suportado pela União.

29.2. A data da ocorrência do débito é a da efetiva disponibilização dos recursos transferidos, ou seja, 9/1/2006 (v. peça 8, p. 78).

*Irregularidade 2 – Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio 373040200517000, acrescido dos correspondentes rendimentos de aplicação financeira, em face da inidoneidade da respectiva prestação de contas, caracterizada a quebra do nexo causal entre as saídas dos recursos da conta específica do convênio e as despesas declaradas na prestação de contas, em desconformidade com o disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República; art. 74, § 2º, e 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967; arts. 7º, inciso XIII e XIX, 8º, inciso V, 20, 28 e 30, da Instrução Normativa/MF/STN 1, de 15/1/1997; art. 1º da Lei 6.496/1977; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; princípio constitucional da legalidade (art. 37, caput, da Constituição da República) c/c Cláusula Terceira, II, 'e', do Termo de Convênio; Cláusula Terceira, II, 'f', do Termo de Convênio; Cláusula Décima Oitava do Termo de Convênio*

30. Exame da movimentação da conta corrente vinculada ao ajuste (peça 8, p. 77-96), evidenciou indícios de quebra do nexo de causalidade entre essa movimentação de recursos e as despesas constantes na Relação de Pagamentos da prestação de contas (peça 8, p. 21).

30.1. Os saques datados de 10/8/2006, no valor de R\$ 234.000,00 ('Pagtos div', peça 8, p. 84), de 14/8/2006, no valor de R\$ 17.000,00 ('Estorno', peça 8, p. 84) e de 8/9/2006, de R\$ 165.936,00 ('Saq CPMF 0', peça 8, p. 85) foram feitos em desacordo com o art. 74, § 2º, do Decreto-lei 200/1967, e com art. 20, caput, da Instrução Normativa-STN 1, de 15/1/1997, que determinam ao gestor público que utilize, no pagamento de despesas, somente cheque nominativo ou ordem bancária. Não há evidências de que os recursos assim sacados tenham sido destinados à empresa contratada para execução do convênio (v. peça 16, documentos bancários enviados pelo Banco do Brasil), caracterizando-se a quebra do nexo de causalidade mencionada no item acima.

30.2. Tendo em vista a ausência de nexo de causalidade entre os recursos repassados (v item 30.1, 34 e 34.1) de R\$ 811.002,45 (cf. peça 8, p. 78) acrescidos dos rendimentos de aplicação financeira, apurados em R\$ 27.551,77, cf. itens 20, 21, 44 e 45, instrução à peça 18, p. 3 e 7) e as supostas despesas efetuadas, como comentado, o valor do débito deve corresponder à totalidade dos recursos empregados, vale dizer, sacados da conta corrente do convênio mais o saldo do convênio, resultando R\$ 838.554,22.

31. Quanto às demais irregularidades evidenciadas nos autos, foram caracterizadas como falhas que não influenciaram na quantificação do débito (v. itens 22 a 25, instrução à peça 18, p. 3-4), mas parte delas reforçam a percepção da ocorrência da quebra do nexo de causalidade e consequente caracterização de desvio dos recursos (v. itens 26 e 27, instrução à peça 18, p. 4-5).

32. Em relação às datas da ocorrência do débito, adotam-se aquelas referentes aos saques dos recursos, por inclui-se os rendimentos financeiros na composição do débito. Avalia-se que não seja possível considerar a data da ocorrência do dano como a do repasse dos recursos, pois, nesse caso, a atualização monetária e os juros moratórios incidentes poderiam configurar cobrança em duplicidade no que tange à parcela dos rendimentos financeiros presentes nas parcelas do débito, conforme se pode depreender de entendimento do Tribunal expressos em vários julgados, a exemplo dos atinentes aos Acórdãos 2012/2013-1ª Câmara, 845/2014-2ª Câmara, 1.543/2008-2ª Câmara, 7576/2015-1ª Câmara e 1926/2013-Plenário.

33. Diante da caracterização do débito pelo valor integral do repasse, deixa-se de se incluir valor equivalente de contrapartida, como já analisado anteriormente (itens 38 a 42, instrução à peça 18, p. 6-7), o que torna prejudicada qualquer discussão acerca de responsabilidade nesse caso.

#### **Da responsabilidade**

34. O saque no valor de R\$ 421.500,00, ocorrido em 4/4/2006 (cf. extratos bancários, peça 8, p. 122) foi realizado mediante cheque nominativo (v. peça 16, p. 2-3) em favor do credor identificado no contrato da obra de 28/3/2006 (peça 8, p. 65-75) e na Relação de Pagamentos (peça 8, p. 21). No entanto, houve quebra do nexo de causalidade entre os recursos federais sacados e a suposta despesa realizada, no sentido de que os documentos de liquidação da despesa datados de 4/4/2006 (peça 8, p. 23-27) não condiziam com o efetivamente realizado. Para fins de recebimento do primeiro pagamento, a empresa contratada apresentou

planilhas de medição de 3/4/2006 (peça 8, p. 26 e 27), que indicavam, em confronto com os valores contratados (peça 8, p. 65) que havia sido executado 64,2% das obras referentes às estradas vicinais, como se demonstra a seguir:

Quadro 2

P. A.	OBJETO	CONTRATADO (R\$)	EXECUTADO (R\$)	%
Tingidor	Melhoramento de 19,8km de estradas vicinais	356.192,49 (peça 8, p. 65)	247.439,85 (peça 8, p. 26)	69,5
S. J. do Rosário	Melhoramento de 22,6km de estradas vicinais	300.551,73 (peça 8, p. 65)	174.060,14 (peça 8, p. 27)	57,9
Total	-	656.744,22	421.499,99	64,2

Fonte: Quadro II, instrução à peça 18, p. 3

34.1. Tais dados de execução, contudo, não foram validados por ocasião da vistoria empreendida pelo Inbra em 9/5/2006 (v. peça 1, p. 301) que atestou que os serviços sequer tinham sido iniciados. A segunda vistoria realizada em 16/8/2006 (peça 1, p. 321) apontou, por sua vez, execução de apenas R\$ 40.500,00. Logo, o credor foi beneficiado por pagamento que não correspondia ao efetivamente realizado, com quebra do nexo de causalidade entre pagamento e direito do credor, por inexistente.

35. O então prefeito Ivaldo Antonio Cavalcante, dado que foi o subscritor do termo do convênio (peça 1, p. 263), portanto responsável pela sua fiel execução, e foi o ordenador das despesas questionadas (peça 8, p. 23, 28, 35 e 42), foi apontado como responsável ao qual o débito foi imputado. A propósito, em relação ao caso específico de indício de fraude à licitação (v. item 11, 'k'), o referido ex-prefeito homologou o certame em foco (peça 8, p. 64). O TCU tem o entendimento pacificado de que a homologação ratifica todo o procedimento licitatório e confere aos atos praticados aprovação para que produzam os efeitos jurídicos necessários, cabendo à autoridade competente para homologação verificar a legalidade dos atos praticados na licitação (v. Acórdãos 1.440/2007, 3.389/2010, 1847/2012 e 927/2013, todos do Plenário, e 3.785/2013, da 2ª Câmara).

36. O pagamento indevido da 1ª medição, no valor de R\$ 421.500,00 (itens contratados e não executados: v. itens 34 e 34.1) importaria em responsabilidade solidária do ex-prefeito e da Stac Engenharia Ltda., beneficiária do pagamento, feito em 4/4/2006 (v. peça 16, p. 2, e peça 8, p. 23 e 25). Passado mais de dez anos sem que ocorresse qualquer notificação à construtora, fundamenta-se o arquivamento das suas contas em relação a ela, com base no art. 6º, inciso II, c/c art. 19, *caput*, da Instrução Normativa – TCU 71/2012, c/c art. 212 do Regimento Interno/TCU.

37. Quanto à responsabilização de integrantes da comissão de licitação pelo indício de fraude documental na Tomada de Preços 009/2006 (v. item 11, 'k'), tal irregularidade foi incluída no bojo das evidências referentes à inidoneidade da prestação de contas (v. item 31). Entende-se que a constatação, isoladamente, não seria suficiente para fundamentar o débito apurado, ou seja, de per si, não justificaria a citação dos responsáveis, mas tão somente a audiência. Como o fato gerador data de 9/3/2006 (v. peça 8, p. 57) e, até a data da instrução anterior, realizada em 4/5/2016 (v. peça 18, p. 12), não tinha sido promovida qualquer notificação sobre a matéria a esses agentes e devido ao decurso de mais de dez anos da data da ocorrência, reputa-se que incide a prescrição quanto à pretensão punitiva, a teor da jurisprudência predominante deste Tribunal sobre o tema, assentada na prescrição decenal estabelecida no art. 205 do Código Civil (v. Acórdãos 3.261/2014-Plenário, 3.260/2014-Plenário, 3.088/2014-Plenário, 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 1.463/2013- Plenário, 689/2015-1ª Câmara, 5.686/2013-1ª Câmara, 4842/2013-1ª Câmara, 7.795/2014-2ª Câmara), a afastar proposta de inclusão dos membros da comissão de licitação à época dos fatos no rol de responsáveis deste processo.

## CONCLUSÃO

38. Diante da revelia do Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas na execução e prestação de contas do Convênio-Inbra 373040200517000, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito, com aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 pela ocorrência do débito e também da multa caracterizada no art. 58, inciso II, da mesma lei, considerando as infrações narradas no item 11, alíneas 'a', 'b', 'c', 'd', 'f' e 'k' as quais foram comunicadas

ao responsável, por meio do ofício citatório à peça 21, para fins de pronunciamento, sem que sobre elas se manifestasse (ocorrência de revelia, cf. item 27).

### INFORMAÇÕES ADICIONAIS

39. No que diz respeito ao Incra, não foram adotadas providências tempestivas para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento diante do não cumprimento do prazo para prestar contas, no sentido de atender o prazo de 180 dias estabelecido pelo art. 1º, § 1º, da então vigente Instrução Normativa-TCU 13, de 4 de dezembro de 1996, e pelo art. 1º, § 1º, da Instrução Normativa-TCU 56, de 5 de dezembro de 2007, que a sucedeu, para que se viesse a promover a instauração de tomada de contas especial. Tal afirmativa se baseia no fato de ter-se escoado um período de 719 dias entre a instauração da TCE do Convênio 373040200517000 (17/10/2007, cf. item 7) e a primeira remessa à CGU (5/10/2009, cf. item 15).

39.1. Desse modo, entende-se que se deve dar ciência ao Incra de que o retardamento injustificado na instauração da presente TCE (processo-Incra SR-12/MA 54230.004114/2007-29), implicou em inobservância ao art. 1º, § 1º, da então vigente Instrução Normativa-TCU 13, de 4 de dezembro de 1996, e do art. 1º, § 1º, da Instrução Normativa-TCU 56, de 5 de dezembro de 2007, assim como do art. 4º e 11 da Instrução Normativa-TCU 71, de 28 de novembro de 2012.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

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. Ivaldo Antonio Cavalcante, CPF 124.768.383-49, na condição de ex-prefeito de Rosário/MA e condená-lo 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 da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor (30.2):

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
421.500,00	4/4/2006
234.000,00	10/8/2006
17.000,00	14/8/2006
165.936,00	8/9/2006
118,22	8/9/2006

Valor atualizado até 1º/1/2016 : R\$ 1.462.973,53 (peça 24)

b) aplicar ao Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante, CPF 124.768.383-49, as multas previstas nos art. 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o arts. 267 e 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, 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, 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;

c) 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;

d) autorizar, caso solicitado, o pagamento da dívida do Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante em 36 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;

e) 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 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.

e) Dar ciência, ao Incra, de que o retardamento injustificado na instauração da presente TCE (processo-Incra SR-12/MA 54230.004114/2007-29), implicou em inobservância ao art. 1º, § 1º, da então vigente Instrução Normativa-TCU 13, de 4 de dezembro de 1996, e do art. 1º, § 1º, da Instrução Normativa-TCU 56, de 5 de dezembro de 2007, assim como do art. 4º e 11 da Instrução Normativa-TCU 71, de 28 de novembro de 2012.”

2. O Ministério Público junto a este Tribunal, concordou com a proposta da Secex/MA com as seguintes correções:

“Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada em desfavor do Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante, ex-prefeito do Município de Rosário/MA, em razão falta de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município por meio de convênio celebrado com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O ajuste em questão tinha ‘*por objetivo perfurar 04 (...) Poços Artesianos Tubulares com reservatórios e rede de distribuição d’água, nos Projetos de Assentamento Tingidor e São João do Rosário, bem como melhorar 42,40Km (...) de Estradas Vicinais, com construção de 61 (...) metros de Ponte de madeira e cinco Bueiros...*’ (peça 1, p. 251-252).

2. Promovida a citação do responsável pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex/MA), o responsável deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentação de sua defesa (peça 18, p. 10-12, e peças 19 a 23).

3. Em sua derradeira instrução técnica (peça 25), ao confirmar as irregularidades atribuídas ao responsável, a Secex/MA propôs, entre outras medidas, julgar irregulares as contas do Sr. Ivaldo Antonio Cavalcante, com base no art. 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992, condenando-o pelo débito histórico total de R\$ 838.554,22, com atualização monetária e incidência de juros a partir das datas dos saques dos recursos da conta específica do convênio, bem como lhe aplicando as multas dos arts. 57 e 58, inciso II, da mesma lei (peça 25, p. 8-9, e peças 26 e 27).

4. Manifesto, desde já, anuência às razões que nortearam a proposta da Secex/MA, incorporando-as a este parecer com as considerações e ressalvas que passo a tecer, especialmente quanto ao valor e data do débito para fins de atualização monetária e incidência de juros, ao valor do débito concernente à inexecução parcial do objeto do convênio e à possibilidade de aplicação das multas alvitadas pela unidade técnica.

5. De acordo com o que foi apurado pela Secex/MA, dos cinco supostos pagamentos efetuados pela prefeitura com os recursos federais do convênio, apenas um foi realizado por meio de cheque cuja beneficiária era a empresa Stac Engenharia Ltda., contratada para execução das obras (peça 8, p. 21, 80, 84 e 85, peça 9, p. 2, peça 16, p. 2, e peça 25, p. 6). Portanto, no tocante a esses pagamentos cujos beneficiários não foi possível precisar nos presentes autos, restou caracterizada a falta de nexo entre os recursos repassados e as despesas supostamente realizadas. Ocorre que, até mesmo em relação ao pagamento cuja beneficiária foi possível identificar, o indispensável nexo de causalidade também se revelou prejudicado pela incompatibilidade entre o montante pago pela prefeitura e o valor até então realmente executado pela empresa, conforme explicado pela unidade instrutiva, *in verbis* (peça 25, p. 6-7):

‘34. O saque no valor de R\$ 421.500,00, ocorrido em 4/4/2006 (cf. extratos bancários, peça 8, p. 122 [p. 80]) foi realizado mediante cheque nominativo (v. peça 16, p. 2-3) em favor do credor identificado no contrato da obra de 28/3/2006 (peça 8, p. 65-75) e na Relação de Pagamentos (peça 8, p. 21). No entanto, houve quebra do nexo de causalidade entre os recursos federais sacados e a suposta despesa realizada, no sentido de que os documentos de liquidação da despesa datados de 4/4/2006 (peça 8, p. 23-27) não condiziam com o efetivamente realizado. Para fins de recebimento do primeiro pagamento, a empresa contratada apresentou planilhas de medição de 3/4/2006 (peça 8, p. 26 e 27), que indicavam, em confronto com os valores contratados (peça 8, p. 65) que haviam sido executados 64,2% das obras referentes às estradas vicinais...

(...)

34.1. Tais dados de execução, contudo, não foram validados por ocasião da vistoria empreendida pelo Incra em 9/5/2006 (v. peça 1, p. 301) que atestou que os serviços sequer tinham sido iniciados. A segunda vistoria realizada em 16/8/2006 (peça 1, p. 321) apontou, por sua vez, execução de apenas R\$ 40.500,00. Logo, o credor foi beneficiado por pagamento que não correspondia ao efetivamente realizado, com quebra do nexo de causalidade entre pagamento e direito do credor, por inexistente.’



6. Diante disso, mostra-se acertada a proposta da Secex/MA no sentido de impugnar a totalidade das despesas supostamente executadas com os recursos do convênio e, por conseguinte, imputar ao responsável o débito correspondente à totalidade dos valores repassados ao município. Todavia, por se tratar de débito atribuído somente ao ex-prefeito – responsável por bem gerir os recursos federais que lhe foram confiados pelo Incra –, entendo mais adequado que, para fins de atualização monetária e incidência de juros, sejam considerados o valor e a data de crédito dos recursos na conta específica do convênio, quais sejam: R\$ 811.002,45, em 9/1/2006 (peça 1, p. 207, 209, 273, 275, 291 e 299, peça 2, p. 57 e 209, e peça 8, p. 78).

7. Não bastasse isso, ainda que fosse possível afastar a ausência de nexo entre os recursos repassados e as despesas realizadas, persistiria o débito decorrente da inexecução parcial do objeto do convênio. De acordo com a memória de cálculo apresentada pela unidade técnica, o valor do referido débito corresponderia a R\$ 474.246,60 (peça 25, p. 5). No entanto, entendo que o valor correto seria R\$ 359.744,85. Isso porque, com base nos dados discriminados pela unidade técnica e mantendo-se a proporcionalidade entre valores federais e a contrapartida municipal (peça 25, p. 5, e peça 1, p. 255 e 257), ao ser aplicado o percentual de 79,87% de participação federal sobre o valor executado de R\$ 564.990,11, obtém-se o resultado de R\$ 451.257,60, correspondente à parcela de despesas que teriam sido executadas com recursos federais. Dessa forma, subtraindo-se tal valor do total de recursos federais repassados à prefeitura (R\$ 811.002,45), apura-se um débito de R\$ 359.744,85, concernente apenas à inexecução parcial do objeto.

8. Todavia, tendo em vista a conclusão sobre a falta de nexo entre os recursos federais repassados e as despesas supostamente realizadas, cabe imputar ao ex-prefeito o débito correspondente à totalidade dos recursos que lhe foram confiados, com incidência de juros e atualização monetária a partir da data de crédito desses valores na conta específica do convênio.

9. No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), havia divergência jurisprudencial quanto à aplicação do instituto da prescrição da pretensão punitiva. Essa discussão dizia respeito tanto ao prazo prescricional, quanto ao termo inicial e às eventuais causas de interrupção.

10. A fim de dirimir a divergência, foi suscitado incidente de uniformização de jurisprudência nos autos dos TC 007.822/2005-4 e 011.101/2003-6, o que levou à constituição do TC 030.926/2015-7.

11. O TC 030.926/2015-7 foi apreciado na sessão extraordinária de 8/6/2016, por meio do Acórdão 1.441/2016, ocasião em que o Plenário do TCU, por cinco votos a três – tese vencedora do Ministro-Revisor Walton Alencar Rodrigues –, deixou assente orientação no sentido de que: o prazo da prescrição da pretensão punitiva é aquele definido pelo art. 205 do Código Civil, sendo, portanto, decenal; a contagem deve ser iniciada na data da ocorrência da irregularidade, na forma do art. 189 do Código Civil; deve ser admitida a interrupção da prescrição pelo ato que ordena a citação, a audiência ou a oitiva efetivadas pela Corte de Contas; uma vez interrompida a prescrição, ela recomeça a correr na data em que for ordenada a citação, a audiência ou a oitiva; a prescrição deve ser suspensa nas hipóteses indicadas no subitem 9.1.5 do julgado; a prescrição deve ser aferida, independentemente de alegação da parte, quando presente a intenção de aplicar as sanções previstas na Lei 8.443/92; e o entendimento firmado deve ser adotado, indistintamente, nos processos pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por parte do TCU.

12. Considerando, pois, que a jurisprudência da Corte de Contas foi pacificada com base no entendimento construído pelo Plenário no referido Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, entendo superada, no momento, a discussão sobre a matéria. Dessa forma, em respeito ao disposto no subitem 9.1.7 dessa deliberação, passo ao exame do caso concreto.

13. De acordo com o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, a contagem do prazo prescricional deve ser iniciada na data de ocorrência da irregularidade, na forma do art. 189 do Código Civil. Nesse sentido, no caso vertente, o entendimento pacificado pelo Tribunal impõe o início da contagem do prazo prescricional em 9/1/2006 (peça 8, p. 78), data em que restou configurado o débito imputado ao responsável em razão do mau uso dos recursos que lhe foram confiados. Dessa forma, já se efetivou a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal e, por conseguinte, não mais se afigura possível aplicar ao responsável a multa sugerida pela Secex/MA.

14. Importante observar que não houve a interrupção da prescrição no caso vertente, visto que a citação efetivada pelo TCU, especificamente em razão do débito decorrente da *'não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio (...), em face da inidoneidade da respectiva prestação de contas, caracterizada pela quebra do nexo causal entre as saídas dos recursos da conta específica do convênio e as despesas declaradas na prestação de contas...'*, foi ordenada somente em 4/5/2016, quando já prescrita a pretensão punitiva (peça 18, p. 10, e peças 19 e 21, p. 1).

15. Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta da Secex/MA (peça 25, p. 8-9, e peças 26 e 27), sugerindo, contudo, que:

a) o valor do débito imputado ao responsável seja correspondente ao valor da primeira e única parcela de recursos federais repassada ao município, no montante de R\$ 811.022,45, com atualização monetária e incidência de juros a partir de 9/1/2006, data de crédito desses recursos na conta vinculada ao convênio; e

b) não sejam aplicadas ao responsável as multas dos arts. 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, tendo em vista a prescrição da pretensão punitiva.”

É o relatório.