

TC 013.313/2011-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Município de Montes Altos - MA.

Responsáveis: Adail Albuquerque de Souza (012.489.523-91) e
Patrícia Maciel Ferraz Castilho (449.182.753-20)

DESPACHO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (CEF), em decorrência do não cumprimento do objeto do Contrato de Repasse 72.789-77/1998/MPO/CAIXA, celebrado com a Prefeitura Municipal de Montes Altos/MA, com vistas à execução, no âmbito do Programa HABITAR-BRASIL, de ações objetivando a melhoria de unidades habitacionais no município.

2. Na fase interna da presente tomada de contas especial, foi apurado, inicialmente, o débito de R\$ 51.270,59, correspondente ao valor das metas do contrato de repasse que não apresentavam funcionalidade, consoante vistoria realizada pela CEF.

3. Em razão desse fato, foi atribuída a responsabilidade da Sra. Patrícia Maciel Ferraz Castilho, ex-prefeita municipal, no período de gestão de 1997 a 2000, e do Sr. Adail Albuquerque de Sousa, que assumiu o aludido cargo na gestão de 2001 a 2004. Outrossim, foi imputada responsabilidade ao último agente público em razão da omissão do dever de prestar contas dos recursos recebidos pelo supracitado município.

4. Todavia, a Controladoria Geral da União divergiu do posicionamento adotado pelo órgão concedente e pontuou que a tomada de contas especial deveria ter sido instaurada pela omissão no dever de prestar contas, tendo em vista a afirmação de que não houve a prestação de contas dos recursos liberados. Dessa forma, concluiu que os gestores mencionados no item anterior deveriam ser responsabilizados pelo valor total dos recursos federais desbloqueados pela CEF - R\$ 101.672,79 -, tendo, em seguida, certificado a irregularidade das referidas contas.

5. No âmbito desta Corte de Contas, a Secex/MA promoveu, por força de delegação de competência do então Relator, Ministro Augusto Nardes, a citação dos agentes públicos indicados no item 3 supra para que recolhessem as quantias a seguir discriminadas e/ou apresentassem alegações de defesa em virtude dos seguintes fatos:

a) Sra. Patrícia Maciel Ferraz Castilho: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força avença, geridos durante o período em que esteve à frente do município. Quantificação do Débito:

DATA	VALOR HISTÓRICO (R\$)
21/7/2000	21.647,00
25/7/2000	7.180,00
22/9/2000	40.791,61

b) Sr. Adail Albuquerque de Sousa: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do ajuste, limitada ao período de sua administração; descumprimento

do prazo legal para apresentação da prestação de contas; e omissão no dever de prestar contas da referida avença. Quantificação do Débito:

DATA	VALOR HISTÓRICO (R\$)
12/3/2003	32.054,18

6. Em seguida, a unidade técnica promoveu a análise das alegações de defesa e, após a efetivação de diligência junto à CEF com vistas à obtenção de documentos que reputou necessários ao exame de mérito do processo, concluiu que os argumentos apresentados pelos gestores não eram capazes de elidir as irregularidades identificadas.

7. No caso, a Secex/MA examinou os documentos juntados a título de prestação de contas e asseverou que eles não eram suficientes para comprovar a regular aplicação dos recursos transferidos em virtude das seguintes constatações: (a) todos os termos de adjudicação e homologação, bem como suas respectivas ordens de fornecimento, estão com data anterior (25/6/1998) ao início vigência do contrato de repasse (2/7/1998); (b) as notas fiscais foram expedidas em 2/7/1998, mesmo data da assinatura da avença; (c) as notas fiscais acostadas nos autos não estão atestadas, impossibilitando a vinculação dos gastos ao objeto do contrato de repasse em questão; (d) as notas fiscais não são contemporâneas aos desembolsos realizados, bem como as datas dos desembolsos não se alinham com as apontadas na relação de solicitação/comprovação de pagamentos; (e) os valores das notas fiscais divergem dos desembolsos realizados, bem como da relação de solicitação/comprovação de pagamentos; (f) a nota fiscal referente à ordem de serviço para a Associação Comunitária Alto Bonito foi emitida por outra pessoa jurídica, em valor diferente do efetivamente pago; (g) falta a cópia do despacho adjudicatório e de homologação, bem como o demonstrativo de execução da receita e despesa quanto à sociedade empresária Morro Branco Engenharia Ltda., que aparece nos autos com destinatária dos desembolsos.

8. Por esses motivos, alvitrou o julgamento das contas pela irregularidade, além da imputação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 aos responsáveis. Na oportunidade, compreendeu desnecessária a citação das empresas beneficiárias dos pagamentos em razão de os débitos individuais a elas relacionados estarem abaixo do limite do art. 6º da Instrução Normativa-TCU 71/2012.

9. O Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) anuiu ao encaminhamento supramencionado, porém divergiu quanto ao motivo da não realização de citação das sociedades empresárias. Nesse passo, o Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico aduziu que não havia elementos suficientes à responsabilização das empresas, uma vez que não foi possível confirmar a sistemática indicada pela unidade técnica de que os valores eram transferidos diretamente para a conta das contratadas, além do que tal procedimento não estava previsto no instrumento contratual.

10. Feito esse necessário resumo, passo a decidir. De pronto, manifesto-me em desacordo com os pronunciamentos anteriores.

11. Com relação às inconsistências levantadas na documentação carreada aos autos, é preciso levar em conta, para o correto deslinde da matéria, que a realização do objeto da avença ocorreria, como de fato ocorreu, sob o regime de mutirão. Nesse cenário, os materiais foram adquiridos pela Prefeitura e, posteriormente, distribuídos aos moradores beneficiados, para que eles dessem cabo à execução das melhorias habitacionais. Embora seja criticável o regime escolhido pelas partes contratantes, haja vista o risco de má execução em face do eventual despreparo da mão de obra, é necessário não perder de vista este fato para a esmerada análise dos elementos de despesa trazidos pelos responsáveis.

12. Com relação às datas dos termos de adjudicação e homologação, bem como suas respectivas ordens de fornecimento, que foram emitidas em data anterior à da vigência do contrato de repasse, o caso denota o aproveitamento de licitações pretéritas na execução do contrato de repasse. Embora tal prática não seja recomendada pelas normas recentes acerca de convênios e instrumentos congêneres, sendo admitida apenas após a comprovação do atendimento de certas condições, a exemplo da compatibilidade do objeto licitado com o especificado na avença, entendo que o presente achado não possui relevância para a conclusão se houve ou não débito, uma vez que o que importa, para tal **mister**, é a verificação se as despesas decorrentes dos certames foram ou não custeadas com os valores transferidos.

13. Quanto ao fato de que as notas fiscais foram emitidas na mesma data da assinatura do contrato de repasse, é preciso lembrar que tais operações referiam-se à aquisição dos materiais que seriam posteriormente utilizados na execução das obras de melhorias. **In casu**, destaco a prática usual de mercado de, no caso de fornecimento de materiais, ser emitida uma única nota fiscal de compra, no valor integral da aquisição, mesmo que a entrega dos insumos ocorra de forma parcelada. Por essa razão, não vislumbro qualquer elemento desabonador à consideração de tais documentos de despesas como demonstração da utilização dos recursos federais em comento.

14. No respeitante às divergências entre os valores de algumas notas fiscais e os posteriormente desbloqueados pela CEF, tal situação pode ser explicada pela sistemática de execução escolhida pelos contratantes e pela própria constatação de que o objeto da avença foi parcialmente executado.

15. Considerando que os materiais eram inicialmente adquiridos pela Prefeitura e os pagamentos a eles correspondentes somente ocorriam após a atestação dos serviços pela entidade contratante, nada mais natural que o valor das notas fiscais, normalmente contemplando a totalidade dos materiais, fosse maior do que os montantes parcialmente atestados pela CEF, em cada uma das medições. Somente haveria a coincidência exigida entre os valores das notas fiscais e os desbloqueados pela CEF, se tivesse ocorrido a execução integral do objeto, na forma do plano de trabalho, fato que não aconteceu, conforme indicado pelo órgão concedente.

16. De todo modo, tais divergências também não são relevantes para se concluir pela irregularidade das despesas realizadas no âmbito da avença, não constituindo motivo idôneo, portanto, para impor a glosa dos valores atestados pela CEF, no contexto dos autos em exame.

17. No tocante à falta de atesto das notas fiscais, entendo que tal situação denota uma falha na documentação da liquidação de despesa. **In casu**, é provável que tal lapso tenha ocorrido em razão de eventual esquecimento dos agentes do município, que deixaram de registrar as entregas parciais do material nas notas fiscais.

18. Todavia, entendo que a comprovação de entrega de material ou da prestação efetiva do serviço pode ocorrer de outra forma, como, por exemplo, a emissão de termo de recebimento pela comissão de fiscalização. Na situação em exame, julgo que o atesto realizado pela CEF, por ocasião da elaboração dos relatórios de acompanhamento, demonstra a escoreita liquidação da despesa, de modo que a falta de atesto na nota fiscal pode ser relevada, no contexto fático em exame.

18. Acerca da ausência de cópia do despacho adjudicatório e homologação, bem como do demonstrativo de execução da receita e despesa em relação à sociedade empresária Morro Branco Engenharia Ltda., entendo que a falta de tal documentação também não impõe óbice à aceitação dos dispêndios executados pela empresa. Embora o cumprimento da Lei de Licitações seja obrigatório à entidade conveniente e, portanto, passível de verificação pelos órgãos de controle, julgo que a CEF atestou a realização de serviços de que trata a nota fiscal emitida pela empresa, razão pela qual reputo demonstrada, no contexto fático das obras, a correta utilização dos valores em comento.

19. Em verdade, a única despesa passível de ser glosada corresponde à justificada por meio da nota fiscal emitida pela sociedade empresária Verdejantes Tintas Comércio de Materiais de Construção Ltda..

20. No caso, o referido documento fiscal apontou a aquisição de 174 unidades de bacias sanitárias. Porém, compulsando o relatório de acompanhamento que subsidiou o desbloqueio e a transferência de R\$ 4.500,00 para a conta da Associação Comunitária Alto Bonito, que injustificadamente constou como beneficiária dos valores, verifico a inexistência de serviços de instalação de bacia sanitária, tendo sido atestada, em verdade, a aquisição de 150 m³ de madeira para cobertura, não respaldada em qualquer documento de despesa.

20. Com isso, seria cabível o retorno dos autos à Secex/MA para a realização de citação da Associação Comunitária Alto Bonito, haja vista a sua condição de beneficiária do aludido pagamento, conforme indica a autorização de desbloqueio dos recursos emitida no âmbito da CEF (peça 15, p. 33). Entretanto, considerando o reduzido valor do débito, que se encontra abaixo do limite estabelecido no art. 6º da Instrução Normativa-TCU 71/2012, julgo indevida a adoção de tal medida, sendo possível o prosseguimento do processo para o exame das demais questões indicadas no relatório do tomador de contas.

21. Dessarte, compreendo, a partir da documentação carreada aos autos, que a documentação apresentada a título de prestação de contas se mostra idônea para comprovar a regular utilização de R\$ 97.209,79 no objeto da avença, os quais correspondem à parcela de recursos federais desbloqueada pela CEF.

22. Todavia, remanesce como irregularidade, além da omissão no dever de prestar contas, sobre a qual me manifestarei na próxima etapa processual, a execução parcial do objeto do contrato de repasse e a falta de funcionalidade de parte das obras executadas, consoante apontado pela Caixa Econômica Federal em vistoria realizada posteriormente ao atesto da execução dos serviços. Nesse ponto, transcrevo as conclusões da referida entidade (peça 26):

“1.3.1.8 Em 13/08/2007, a CAIXA, com vistas a dar continuidade ao rito do processo de TCE, e em consonância com recomendação da SFA/CGU, adotou algumas providências, tais como:

- Verificação, no cômputo das metas já executadas, a existência de alguma parcela que fora adequadamente executada e estaria atingindo o seu objetivo social previsto, bem como se a Prefeitura apresentou a prestação de contas dessas metas.

- Verificação da devolução ou não do saldo do referido contrato de repasse e se os recursos que permanecem, bem como o valor relativo a rendimentos auferidos em aplicações, seriam suficientes para término do empreendimento.

1.3.1.9 Dessa forma, se constatou que do total de 174 casas previstas, apenas 46 casas foram concluídas e reverteu-se em benefício social imediato totalizado o valor de R\$ 50.402,20.

1.3.1.10 Então, do total de R\$ 101.672,72 liberados à Prefeitura de Montes Altos, por conta da execução de 61,53% de obra, o valor de R\$ 50.402,20 corresponde às metas concluídas e com funcionalidade, e o valor de R\$ 51.270,59 corresponde às metas que foram executadas, mas que não foram concluídas, portanto, sem funcionalidade, constituindo-se em possível prejuízo ao Tesouro Nacional. (...)

1.3.1.12 Importante frisar que, apesar de a obra ter evoluído até o percentual de 61,53%, existe parte executada, que corresponde ao valor de R\$ 51.270,59, que foi liberado e pago à Prefeitura Municipal de Montes Altos que ficou inconclusa, não gerando o benefício social previsto, convertendo-se, portanto em prejuízo ao Erário.”(grifos acrescidos)

23. Sendo assim, considerando que tais fatos não constaram expressamente dos ofícios de citação encaminhados aos responsáveis, entendo de bom direito, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o retorno dos autos à Secex/MA, para que seja promovido o chamamento aos autos dos agentes administrativos que deram causa à execução parcial das obras e à falta de funcionalidade de parte das obras até então executadas.

24. Na situação em exame, compreendo, em juízo preliminar, que cabe a responsabilização unicamente do Sr. Adail Albuquerque de Sousa, uma vez que a vigência do convênio se estendeu até 30/8/2003, ou seja, durante a sua gestão (2001-2004), de modo que cabia ao referido agente, na condição de responsável pela escorregada condução do Contrato de Repasse 72.789-77/1998/MPO/CAIXA, zelar pela adoção das medidas necessárias ao cumprimento do objeto e dar funcionalidade às etapas até então realizadas e atestadas pela CEF.

25. No caso, entendo incabível a citação solidária das pessoas jurídicas beneficiadas pelos pagamentos, porquanto o prejuízo causado ao erário não está associado a qualquer conduta das aludidas sociedades empresárias, que se limitaram a fornecer os materiais que foram usados na execução das metas até então pela Prefeitura.

26. Com relação à data do aludido débito, sugiro, em benefício do responsável, que o termo **a quo** para a incidência de juros e atualização monetária seja o término da vigência do convênio, isto é 30/8/2003, quando se consumou a suposta conduta omissiva do agente em dar funcionalidade às etapas parcialmente executadas.

27. Dessa forma, **determino** à Secex/MA, com fulcro no art. 11 c/c o art. 12, inciso II e III, da Lei 8.443/1992, que:

27.1 promova a **citação** do Sr. Adail Albuquerque de Sousa para que apresente alegações de defesa e/ou recorra aos cofres do Tesouro Nacional a quantia a seguir discriminada em virtude da seguinte ocorrência, verificada no Contrato de Repasse 72.789-77/1998, firmado entre a União, por intermédio da Caixa Econômica Federal, e a Prefeitura Municipal de Montes Altos/MA:

a) **Ato impugnado**: não conclusão das etapas então executadas, o que gerou a falta de funcionalidade de parte das obras realizadas, conforme apontado pela Caixa Econômica Federal no Ofício 820/2013/SN e no Parecer Técnico da Engenharia elaborado em 06/03/2008 (peças 26 e 1, p. 119-120) e, por consequência, prejuízo aos cofres do Tesouro Nacional.

b) **Quantificação do Débito**:

DATA	VALOR HISTÓRICO (R\$)
30/8/2003	51.270,59

c) **Dispositivos violados**: arts. 22 e 23 da Instrução Normativa STN 1/1997 e cláusula 3.2 alínea “a” do instrumento do contrato de repasse.

27.2 solicite, no ofício de citação supramencionado, a apresentação de razões de justificativa por parte do Sr. Adail Albuquerque de Sousa acerca da seguinte irregularidade, que, a princípio, não ensejou débito:

a) **Ato impugnado**: execução parcial do objeto da avença, no percentual de 61,53%, consoante apontado pela Caixa Econômica Federal no Ofício 820/2013/SN (peça 26).

b) **Dispositivos violados**: arts. 22 e 23 da Instrução Normativa STN 1/1997 e cláusula 3.2 alínea “a” do instrumento do contrato de repasse.



À Secex/MA.

Gabinete do Ministro, 5 de fevereiro de 2014.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator