

VOTO

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 de ações objetivando a melhoria de unidades habitacionais no município, no âmbito do Programa HABITAR-BRASIL.

2. Para a consecução do objeto da avença, foi previsto o dispêndio de R\$ 190.652,88, dos quais R\$ 160.000,00 correriam à conta da União, por intermédio da Caixa Econômica Federal, e o restante constituiria a contrapartida do município.

3. Os valores federais foram depositados na conta específica do contrato de repasse, tendo sido desbloqueada a quantia de R\$ 101.672,79 (peça 1, p. 77), equivalente à parcela do objeto cuja execução foi atestada pela Caixa Econômica Federal. No caso, o valor remanescente e os rendimentos financeiros auferidos na conta corrente vinculada ao contrato de repasse permaneceram na conta da avença (peça 1, p. 132).

4. Na fase interna da 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 Caixa Econômica Federal.

5. Em razão desse fato, o órgão concedente atribuiu responsabilidade à Sra. Patrícia Maciel Ferraz Castilho e ao Sr. Adail Albuquerque de Sousa, respectivamente, Prefeitos Municipais nas gestões de 1997 a 2000 e de 2001 a 2004. Outrossim, foi imputada responsabilidade ao último agente público pela omissão do dever de prestar contas dos recursos recebidos pelo supracitado município.

6. Todavia, a Controladoria Geral da União divergiu do posicionamento adotado pela Caixa Econômica Federal e consignou 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. Ademais, concluiu que os gestores mencionados no item anterior deveriam ser responsabilizados pelo valor total dos recursos federais desbloqueados pela CEF, tendo, em seguida, certificado a irregularidade das referidas contas.

7. 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 5 supra para que recolhessem os valores desbloqueados da conta específica da avença e em suas gestões 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 do contrato de repasse;

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.

8. A unidade técnica analisou as respostas enviadas e alvitrou, com a aquiescência do Ministério Público junto ao TCU, o julgamento das contas pela irregularidade, a condenação dos responsáveis em débito, além da imputação das multas individuais do art. 57 da Lei 8.443/1992.

9. Submetidos os autos ao meu descortino, manifestei-me em desacordo com os pronunciamentos anteriores. Tomando por base os documentos apresentados a título de prestação de contas e o relatório de tomada de contas especial emitido pela Caixa Econômica Federal (peça 1, p.

131-134), entendi, em juízo preliminar, que era possível aceitar parte das despesas indicadas como efetivamente executadas.

10. Nesse passo, compreendi, em juízo preliminar, que remanesciam como irregularidade, além da omissão no dever de prestar contas, 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.

11. Por esse motivo, determinei o retorno dos autos à Secex/MA, para que fosse realizada a citação e a audiência do Sr. Adail Albuquerque de Sousa, em virtude dos fatos relacionados no item anterior.

12. Em sua resposta, o defendente alegou que não geriu os recursos repassados por força do ajuste em tela, pois os recursos foram repassados, integralmente, durante a gestão da Sra. Patrícia Maciel Ferraz Castilho. Sobre a matéria da audiência, o responsável não apresentou qualquer argumento.

13. A unidade técnica analisou a resposta enviada e assinalou que o responsável geriu, sim, parte dos valores desbloqueados pela Caixa Econômica Federal, como atestavam os documentos carreados aos autos e a própria defesa apresentada anteriormente pelo ex-Prefeito. Nesse passo, concluiu que o defendente não logrou afastar as irregularidades a ele imputadas, além do que permanecia a omissão no dever de prestar contas da avença, objeto da primeira citação.

14. Após reconhecer que inexistia elementos que permitissem concluir pela ocorrência de boa-fé, a Secex/MA alvitrou que as contas do Sr. Adail Albuquerque de Sousa fossem julgadas irregulares, com imputação do débito e aplicação de multas individuais com espeque nos arts. 57 e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

15. O Ministério Público aquiesceu parcialmente a análise empreendida pela unidade técnica, tendo divergido tão somente quanto à persistência da irregularidade da omissão no dever de prestar contas e às suas consequências jurídicas.

16. Segundo o **Parquet**, conquanto o responsável tenha sido omissos no dever de prestar contas, tal ocorrência não deve servir de fundamento para a irregularidade de suas contas ou para uma eventual aplicação de sanção, pois não foi chamado a se defender por essa falta no último ofício de citação, que substituiu o expediente citatório anterior (peça 9). Dessa forma, propôs que as contas fossem julgadas irregulares, com imputação de débito e da multa do art. 57 da Lei Orgânica.

17. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

I – Do Débito

18. Quanto ao débito, verifico que o responsável não trouxe elementos aptos a infirmar a conclusão da Caixa Econômica Federal, obtida a partir de vistoria **in loco** realizada no Município, no sentido de que apenas 46 casas, do total de 174 previstas, foram concluídas e reverteram-se em benefício social imediato, equivalente à R\$ 50.402,20.

19. Ou seja, do total de R\$ 101.672,72 desbloqueados da conta específica da avença, a diferença, R\$ 51.270,59, corresponde às metas que foram executadas, mas que não foram concluídas, ficando, ao final, sem funcionalidade e convertendo-se em prejuízo ao Tesouro Nacional.

20. Dessa forma, considerando que a vigência do convênio se estendeu até 30/8/2003, isto é, durante a gestão do Sr. Adail Albuquerque de Sousa, julgo adequada a imputação do débito ao referido responsável, uma vez que cabia a ele, na condição de representante da entidade conveniente, zelar pela adoção das medidas necessárias ao cumprimento do objeto do contrato de repasse e dar funcionalidade às etapas até então realizadas e atestadas pela CEF.

21. Quanto à Sra. Patrícia Maciel Ferraz Castilho, Prefeita Municipal de 1997 a 2000, entendo de bom direito afastar a sua responsabilidade pelo débito que lhe foi imputado no primeiro ofício citatório, uma vez que as parcelas executadas durante a sua gestão foram devidamente atestadas pela CEF, não sendo possível extrair dos autos a sua participação na perda de funcionalidade de parte do montante executado, atribuída, conforme visto, à conduta omissiva do Prefeito Sucessor.

22. Com isso, compreendo adequado julgar regulares com ressalva as contas da Sra. Patrícia Maciel Ferraz Castilho, tendo em vista as impropriedades observadas pela unidade técnica, na primeira instrução de mérito, dentre as quais a falta de atesto das notas fiscais e a não apresentação de cópia do despacho adjudicatório e de homologação da licitação realizada.

II – Das demais irregularidades

23. Com relação à execução parcial da avença, entendo que tal fato, além de violar os arts. 22 e 23 da Instrução Normativa STN 1/1997 e a cláusula 3.2, alínea “a” do instrumento do contrato de repasse, sinaliza o desapego do gestor ao compromisso básico que decorre da celebração do ajuste: a consecução de uma política pública de interesse comum dos entes partícipes.

24. Trata-se, portanto, de irregularidade autônoma, que persiste independentemente da ocorrência ou não de prejuízo em razão da perda de funcionalidade de parte da obra executada. Dessa forma, considerando que o Sr. Adail Albuquerque de Sousa não apresentou qualquer justificativa acerca da matéria, julgo adequada a imputação de multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 ao responsável. Somente quanto a esse ponto, o fundamento da sanção, manifesto-me em consonância com o Ministério Público junto ao TCU.

25. No que se refere à omissão no dever de prestar contas, observo que o contrato de repasse expirou durante o mandato do Sr. Adail Albuquerque de Sousa, razão pela qual cabia a ele, na condição de responsável pela gestão do convênio, o cumprimento de tal dever constitucional.

26. Quanto à assertiva do Ministério Público junto ao TCU de que o primeiro ofício citatório, em que constava a irregularidade de omissão no dever de prestar contas, foi substituído pelo segundo, que abordou apenas a “não conclusão das etapas então executadas e a falta de funcionalidade das obras”, peço vênias para divergir.

27. Sobre o tema, é preciso não perder de vista as peculiaridades do sistema processual dessa Corte de Contas, que não está sujeito a um pedido e a uma causa de pedir imutáveis, e, por consequência, não impõe à citação os mesmos atributos da medida equivalente no processo civil, dentre os quais, a estabilização da coisa litigiosa.

28. Por exemplo, enquanto no processo civil a causa de pedir é fechada e vigora o princípio da demanda, no processo desta Corte de Contas é possível que a unidade técnica, sob a Presidência do Relator, inclua outros fatos ou mesmo altere profundamente as irregularidades inicialmente trazidas ao conhecimento do Tribunal. Por consequência, é possível a expedição de vários atos processuais sucessivos, tendentes a suscitar o contraditório das partes, sem que haja uma necessária relação de sobreposição das medidas processuais mais recentes sobre as mais antigas.

29. Essa é justamente a situação verificada nos presentes autos. Tendo em vista os elementos trazidos pelo órgão concedente, a Secex/MA identificou que não houve a comprovação da boa e regular utilização dos recursos do Contrato de Repasse 72.789-77/1998/MPO/CAIXA e promoveu a citação dos responsáveis pelo valor total utilizado pelo município de Montes Altos/MA. Na oportunidade, solicitou que o Sr. Adail Albuquerque de Sousa, o segundo prefeito a gerir a avença, se manifestasse sobre a omissão no dever de prestar contas.

30. Após a juntada da defesa dos responsáveis e da documentação remetida pela Caixa Econômica Federal, em sede de diligência, verificou-se que não mais persistia o débito total imputado aos responsáveis, tendo sido identificadas outras irregularidades na aplicação dos recursos em tela –

falta de funcionalidade de parte do objeto executado e execução parcial do contrato de repasse. Por esse motivo, foi proposta nova citação e audiência.

31. Nesse cenário, não houve o afastamento da irregularidade pertinente à omissão no dever de prestar contas, incluída na primeira citação do Sr. Adail Albuquerque de Sousa, uma vez que tal fato, embora guarde conexão, não necessariamente se confunde com o aduzido no primeiro ofício de citação do responsável - não comprovação da boa e regular utilização dos recursos -, nem com o especificado no segundo expediente citatório - falta de funcionalidade de parte do objeto executado. Por essa razão, não há motivo para supor que houve uma substituição integral da matéria litigiosa do primeiro ofício pela suscitada no segundo.

32. Exigir que o responsável seja novamente ouvido pela omissão no dever de prestar contas no segundo ofício de citação, seria atribuir ao processo de controle externo do Tribunal uma rigidez que não lhe é inerente. Ademais, tal situação importaria a repetição de um ato processual já praticado, inclusive pela parte destinatária, o que vai de encontro ao princípio da racionalidade administrativa e da economia processual.

33. Sendo assim, considerando que o Sr. Adail Albuquerque de Sousa não apresentou a prestação de contas dos recursos em tela, no prazo exigido, nem trouxe justificativa satisfatória a respeito de tal mora, em sua primeira manifestação, julgo adequada a fixação da multa especificada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Somente quanto a esse ponto, o fundamento da sanção, manifesto-me em consonância com o Ministério Público junto ao TCU.

III – do Julgamento das Contas

34. Compulsando a defesa trazida pelo responsável, verifico que não foram carreados aos autos elementos capazes de configurar a sua boa-fé. Sendo assim, reputo adequado julgar desde logo irregulares as contas do Sr. Adail Albuquerque de Sousa, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, da Lei 8.443/1992.

35. Além da imputação de débito, conforme os itens 19 e 20, entendo escorreita a proposta de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, a qual fixo em R\$ 9.000,00, consoante a gravidade da conduta do responsável e as circunstâncias relatadas no presente feito.

36. Outrossim, tendo em vista os fatos aduzidos nos itens 24 e 33 supra e os aspectos relacionados à conduta do responsável, obtidos pelo exame dos autos, compreendo pertinente a aplicação ao Sr. Adail Albuquerque de Sousa da sanção preconizada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00.

37. Por fim, considerando a informação do órgão concedente de que não houve devolução do saldo remanescente da conta específica da avença e de que o referido saldo era insuficiente para o término do empreendimento (peça 1, p. 111), julgo necessário determinar à CEF que promova o recolhimento da aludida importância aos cofres do Tesouro Nacional, caso tal providência ainda não tenha sido adotada.

38. Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de outubro de 2014.

BENJAMIN ZYMLER

Relator