



|                                |  |
|--------------------------------|--|
| <b>Processo:</b>               | TC 002.576/2011-2  |
| <b>Tipo:</b>                   | Tomada de Contas Especial  |
| <b>Órgão Instaurador:</b>      | Ministério da Integração Nacional  |
| <b>Unidade Jurisdicionada:</b> | Município de Lavandeira/TO (CNPJ 01.618.402/0001-17)                       |
| <b>Responsável:</b>            | Antonio Francisco Leite (CPF 169.710.781-87), ex-prefeito de Lavandeira/TO |
| <b>Relator:</b>                | Marcos Bemquerer Costa   |
| <b>Proposta:</b>               | Preliminar (diligências)   |

### Introdução

1. Cuidam os autos do processamento de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada intempestivamente (peça 1, pg. 145) pelo Ministério da Integração Nacional (MI), em desfavor de Antonio Francisco Leite, ex-prefeito de Lavandeira/TO (mandatos 1997/2000 e 2000/2004, conf. peça 3, pg. 75-76), visando o ressarcimento do Erário em razão de irregularidade supostamente havida na execução do Convênio 487/1999 (Siafi 389427), firmado em 31/12/1999 com aquele Ente municipal (peça 1, pg. 28-38), no qual foi definido como objeto a construção de doze pequenas barragens para reservação de água na zona rural do convenente, conforme Plano de Trabalho (peça 1, pg. 5-8), cláusula primeira da avença (peça 1, pg. 28) e demais elementos (peça 1, pg. 89-90, 94-95) que integram os autos;
2. A vigência da avença supra estendeu-se da data de sua formalização (31/12/1999) até 18/10/2000, contemplando-se nesse interregno prorrogação de ofício (peça 1, pg. 61 e 66-67) apostilada para compensar atraso no repasse financeiro a cargo do Concedente, já incluídos nesse período o prazo de 60 dias para apresentação da prestação de contas final, conforme disposição convenial (peça 1, pg. 31, cláusula terceira);
3. O valor global pactuado pelos partícipes importou em R\$ 52.992,00 (peça 1, pg. 31, cláusula quarta), incumbindo ao Concedente R\$ 50.000,00 e R\$ 2.992,00 a título de contrapartida do Convenente. O repasse devido pelo órgão federal foi efetivado por meio da ordem bancária 2000OB000959, de 18/4/2000 (peça 1, pg. 57-59), com crédito na conta bancária vinculada ao convênio efetivado em 2/5/2000 (peça 1, pg. 82);

### Exames e considerações preliminares

4. Em exame documental (peça 4) realizado pela Secex/TO na ocasião da protocolização das peças inaugurais, atestou-se a existência dos elementos documentais necessários à autuação do processo, consoante exigências da Instrução Normativa 56, de 5 de dezembro de 2007, do Tribunal de Contas da União (IN TCU 56/2007);
5. Também cabe destacar que integram os autos o Relatório, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, todos da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU), além do pertinente Pronunciamento Ministerial (peça 3, p. 77-79, 80, 81 e 91, respectivamente), asseverando a ocorrência e o conhecimento da irregularidade ensejadora desta TCE;
6. A prestação de contas alusiva ao convênio foi apresentada pelo responsável legal do convenente aproximadamente 40 dias após o prazo devido (peça 1, pg. 69, 70-88), atraso este que não justifica o decurso de prazo necessário à instauração da TCE no âmbito do concedente;

7. Compulsando os autos verifica-se a existência de reiterados relatórios, pareceres e notas de caráter técnico (peça 1, pg. 89-90, 94-95, 104-105, 128, 129-130, 135-136; peça 2, pg. 48-49), além de pareceres financeiros (peça 1, pg. 108-109, 142-144; peça 2, pg. 50-51 e peça 3, pg. 61-62), todos destinados a opinar sobre a execução do objeto, embora de idêntico teor e fundamentos, elaborados de 26/1/2001 até 3/1/2008, no âmbito do concedente, alguns deles produzidos após a autorização (peça 1, pg. 145) competente que determinou a instauração de TCE;
8. Registra-se, por outro lado, justificativas (peça 1, pg. 118-124) e pedido de reconsideração apresentadas pelo gestor supostamente faltoso (peça 1, pg. 155-162), quando notificado (peça 1, pg. 110-117 e 152) da imputação que lhe foi atribuída pelo corpo técnico do concedente. Ressalta-se que foram considerados os argumentos sustentados pelo gestor municipal responsabilizado, na fase interna da TCE, tratados no contexto de alguns dos pareceres e notas técnicas já referidas no subitem precedente (peça 1, pg. 128 e peça 2, pg. 48-49);
9. No âmbito do MI a conclusão quanto à irregularidade inquinadora da execução do convênio em questão foi a ‘não aprovação da prestação de contas do convênio nº 487/1999 (Siafi 389427)’, conforme expresso no Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, pg. 67-71, item 2) oriundo daquele ministério. No mesmo documento define-se o montante de R\$ 50.936,29 como débito atribuído ao responsável ali identificado, correspondendo ao valor original repassado pelos cofres federais, somado à importância de R\$ 936,29, apurada em parecer financeiro (peça 1, pg. 142-144), justificados como rendimentos auferidos com a aplicação do repasse federal e não recolhidos em favor do concedente quando do encerramento da vigência convenial. O valor, acrescido de atualização monetária e juros foi inscrito em conta contábil apropriada, mediante lançamento no Siafi (peça 3, pg. 65);
10. O Relatório de Auditoria 214881/2010 elaborado pela SFC-CGU adota como motivo a ‘impugnação total de despesas’ (peça 3, pg. 77-79, subitem 2.1), dissentindo também do montante do débito apontado pelo MI, asseverando que o montante deveria restringir-se somente ao valor efetivamente repassado, haja vista que o Sistema Débito, do TCU, já efetua atualização monetária, cumulativamente com juros de mora de 1% ao mês, incidentes sobre aquele valor. Nesses dois aspectos pontuais de divergência, foi corroborado pelo Certificado e Parecer subsequentes (peça 3, pg. 80-81);
11. Anotados os esclarecimentos acima, cumpre-se registrar que às áreas técnicas do conveniente reconheceram a execução integral do objeto pactuado no convênio. Contudo, observaram inicialmente que as barragens foram construídas em propriedades particulares, alegadamente com acesso restrito aos respectivos proprietários e empregados, sendo improvável que, em razão da localização das benfeitorias, a distribuição de seus benefícios pudesse ser acessada irrestritamente (peça 1, pg. 94-95);
12. Posteriormente, após esclarecimentos e apresentação de documentos (peça 1, pg. 45-50, 121-124 e 159-162) pelo gestor imputado, além de outras análises conduzidas por unidades internas do próprio MI, concluiu-se que as terras eram públicas, incorporadas ao patrimônio do Ente municipal mediante doação de glebas. Entretanto, sustentou-se que a aprovação da prestação de contas estava prejudicada em sua integralidade pois, em que pese construídas em terrenos do Município, as barragens localizavam-se no interior de fazendas de particulares, carecendo de instituição de servidão pública para franquear a qualquer um acesso irrestrito à água acumulada naquelas (peça 1, pg. 132, item 12, e pg. 143, item 9);
13. Esclarecida a situação que levou à instauração de TCE, reputamos oportuno concentrar nossa avaliação no teor do Parecer nº 303/2005 (peça 1, pg. 131-133), da Consultoria Jurídica do Ministério da Integração Nacional (Conjur/MI), elaborado a partir de requisição formulada pela assessoria do Departamento de Obras Hídricas (DOH) do MI (peça 1, pg. 130), após

apresentação de justificativas e documentos pelo gestor responsabilizado. A manifestação daí decorrente contribui decisivamente para a compreensão de como o imbróglgio foi facilitado pelo próprio convenente, além de outras possíveis repercussões processuais, especialmente quanto à incompletude dos documentos juntados na presente TCE, as falhas no rito seguido para formalização da avença, assim como o alcance de todos que concorreram para dar causa à situação apreciada nestes autos;

14. Assim esclarecido, merece ênfase a assertiva da Conjur/MI, logo no princípio de sua manifestação (peça 1, pg. 131, item 2), declarando que, por ocasião da análise jurídico-formal da proposta de celebração da avença, expediu recomendação para que ‘a assinatura do convênio só se desse com a regularização das pendências então detectadas, dentre as quais a apresentação da comprovação da propriedade dos imóveis em que seriam construídas as barragens’, relatando, logo a seguir (peça 1, pg. 132, item 5), que a recomendação em questão ‘não foi atendida’;
15. Há também informação pertinente sobre a análise das escrituras de doação das glebas onde as obras foram executadas (peça 1, pg. 132, item 6), fundamentando a tese da necessidade de instituição de servidão de acesso, garantindo assim o uso público das barragens. Convém esclarecer, as certidões de imóveis referidas acima foram apresentadas pelo gestor municipal no conjunto de justificativas apresentadas após tomar conhecimento das inquinações levantadas (peça 1, pg. 118-124);
16. Ainda no parecer da Conjur/MI, crava-se observações (peça 1, pg. 132) relevantes quanto aos motivos que devem ensejar à ocorrência da irregularidade apontada nos autos, conforme transcrições a seguir:

“8. Tais observações fazem-se necessárias para ressaltar o descaso na formalização dos processos de convênio por parte das áreas técnicas desta pasta, fato que leva, muitas vezes, ao mau uso dos recursos públicos destinados ao Ministério da Integração Nacional, atitude contrária ao zelo com que a coisa pública deve ser tratada, fato que é notório e constatável pelas diversas citações feitas ao MI nos relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União.

9. A pressa na formalização dos convênios atropela as formalidades legais a serem atendidas, e o não acatamento de observações feitas no controle prévio da legalidade dos procedimentos, leva à malversação reiterada dos recursos públicos, ocasionando, quase sempre, uma atividade posterior de recuperação destes recursos, que muitas vezes se torna inócua.

10. A recorrência de fatos análogos ao ocorrido nos presentes autos, nos leva a recomendar que, na formalização dos convênios, os setores responsáveis atuem em estrita observância às normas legais incidentes, atendo-se às exigências legais na formalização dos convênios, sob pena de apuração de responsabilidade, através de devido processo administrativo.”

17. Nesse ponto importa ressaltar que as peças cartoriais indicam, de maneira irrefutável, que a propriedade das terras onde situam-se as barragens (peça 1, pg. 45-50 e 162) só foram adquiridas pelo convenente em 21/2/2000, em todos os casos mediante doação sendo, portanto, transferências de titularidade posteriores à data de formalização do convênio, circunstância que reforça as advertências externadas pela Conjur/MI, relatadas nos itens precedentes;
18. À época de celebração do convênio, a Instrução Normativa 1, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional (IN STN 1/1997), estabelecia dispositivo (com redação alterada, posteriormente, pela IN STN 4/2007) pertinente ao caso concreto, nos seguintes termos:

“Art. 2º O convênio será proposto pelo interessado ao titular do Ministério, órgão ou entidade responsável pelo programa, mediante a apresentação do Plano de Trabalho (Anexo I), que conterà, no mínimo, as seguintes informações:

(...)

VIII - comprovação do exercício pleno da propriedade do imóvel, mediante certidão de registro no cartório de imóvel, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras, ou benfeitorias no mesmo.

(...)

§ 6º O Estado, o Distrito Federal ou o Município, bem como seus órgãos e entidades, **somente poderá figurar como conveniente, se atender a todas as exigências desta Instrução Normativa ...**” (grifos nossos)

19. Depreende-se, pois, que a avença não deveria ter sido celebrada na data em que foi efetivamente consumado, por falta de requisito fundamental para viabilizar o objeto. Ocorre que não foram incluídos nestes autos os originais ou cópias do Parecer Técnico e do Parecer Conjur, datados de 30/12/1999 e 31/12/1999, respectivamente, indicado em ambos os casos que a celebração da avença estaria condicionada, conforme alude documento que integra o presente processo (peça 1, pg. 63);
20. Não estão presentes, ainda, na prestação de contas encaminhada pelo gestor (peça 1, pg. 70-88), documentos alusivos à licitação por meio da qual operou-se a contratação da firma Janete Ferreira da Costa para a execução das barragens, nem dos documentos fiscais emitidos por tal empresa e que deram amparo aos pagamentos constantes de relação oferecida (peça 1, pg. 72), nem dos cheques emitidos para os valores de pagamentos declarados. Ademais, o cotejo dos lançamentos consignados nos extratos da conta bancária específica (peça 1, pg. 77-88) revelam que os saques realizados por meio de cheques não condizem com as informações analíticas da relação de pagamentos retrocitada, mormente no que concerne aos valores dos cheques nº 0000022, 0000024 e 0000025 (peça 1, pg. 88, 79 e 80);
21. A ausência de documentos fundamentais para que se vislumbre o liame entre a contratação que vise a execução do objeto, a emissão de documentos idôneos de cobrança, como também a comprovação indubitável dos desembolsos em favor da suposta contratada, impedem que se estabeleça o nexo causal entre a utilização dos recursos e a realização do objeto, implicando na irregularidade das contas, juízo consolidado em pródiga jurisprudência emanada deste Tribunal de Contas;

### Conclusões

22. Verifica a necessidade de saneamento dos autos, a ser providenciada mediante requisição de documentos ao próprio Ministério da Integração Nacional, ao Município conveniente, bem como ao Banco do Brasil S/A, haja vista a ausência de elementos fundamentais para que se proceda a adequada e fundamentada análise de mérito quanto às possíveis irregularidades que macularam a formalização e a execução do convênio particularizado no item 1 desta peça instrutória;

### Proposta de Encaminhamento

23. Tendo em vista os fatos, circunstâncias e elementos suscitados na análise acima empreendida, submetemos os autos à consideração superior, propondo o seguinte encaminhamento:
  - 23.1 com fundamento no art. 10, §, 1º e art. 11, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 157, caput e § 1º e art. 201, § 1º, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI/TCU) e, ainda, com base na delegação de competência inserta no inciso II, do art. 1º, da Portaria-Gab/Min-MBC 1, de 21 de agosto de 2007, realizar diligência nos órgãos e entidades a seguir relacionados, para que sejam fornecidos os documentos especificados, no prazo de quinze dias a contar das respectivas notificações, sob pena da aplicação da sanção prevista no inciso IV, do art. 58, da Lei 8.443/1992:



**i) Ministério da Integração Nacional;**

**i.1) Documentos requisitados:**

-Parecer Técnico, datado de 30/12/1999, estabelecendo condicionantes para a celebração do Convênio 487/1999 (Siafi 389427), tendo como partícipe o Município de Lavandeira/TO, identificado pelo número de folha 98, no processo 03900.003455/99-44;

-Parecer Conjur, datado de 31/12/1999, estabelecendo condicionantes para a celebração do Convênio 487/1999 (Siafi 389427), tendo como partícipe o Município de Lavandeira/TO, identificado pelos números de folhas 115 e 116, no processo 03900.003455/99-44

**ii) Município de Lavandeira/TO;**

**ii.1) Documentos requisitados:**

-edital ou convite, atas de reuniões, despachos adjudicatório e homologatório da licitação que ensejou a contratação da empresa Janete Ferreira da Costa – JC Engenharia (CNPJ 03.657.774/0001-88) objetivando a execução de doze barragens previstas no Convênio 487/1999, firmado com o Ministério da Integração Nacional;

-contrato firmado com a empresa Janete Ferreira da Costa – JC Engenharia (CNPJ 03.657.774/0001-88) para a execução das obras identificadas no item precedente;

-documentos fiscais emitidos pela empresa contratada acima referida para cobrança pelos serviços contratados, relativamente ao Convênio 487/1999;

-cheques 0000022, 0000024 e 0000025, relativos à conta-corrente 5520-4, da agência 2704, do Banco do Brasil, utilizada para registrar as transações financeiras alusivas ao convênio supramencionado;

**iii) Banco do Brasil S/A, por meio da Superintendência no Estado do Tocantins;**

**iii.1) Documentos requisitados:**

-cópia dos cheques 0000022, 0000024 e 0000025, relativos à conta-corrente 5520-4, da agência 2704, do Banco do Brasil, utilizada registrar as transações financeiras alusivas ao Convênio 487/1999, firmado com o Ministério da Integração Nacional, compensados ou pagos em 24/7/2000, 22/8/2000 e 20/9/2000, respectivamente.

SECEX/TO, 18 de fevereiro de 2011

**Fábio Luiz Morais Reis**  
AUGC-CE – Mat. 8141-8