

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 002.576/2011-2

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Lavandeira/TO.

Responsáveis: Sr. Antônio Francisco Leite, ex-Prefeito Municipal, CPF n. 169.710.781-87, e Sr. Rômulo de Macêdo Vieira, ex-Secretário de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, CPF n. 057.630.451-49.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS MEDIANTE CONVÊNIO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, COM DÉBITO E MULTA.

Julgam-se irregulares as contas do responsável, condenando-o ao pagamento do débito quantificado e à multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, nas situações em que não fique demonstrada a correta aplicação dos recursos federais transferidos por meio de convênio.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional (MI), em desfavor de Antonio Francisco Leite, ex-Prefeito de Lavandeira/TO, em razão de irregularidades na execução do Convênio n. 487/1999, firmado em 31/12/1999 com o Município em epígrafe (peça n. 1, pp. 28/38), no valor de R\$ 50.000,00, cujo objeto era a construção de doze pequenas barragens para reservação de água na zona rural do conveniente, conforme Plano de Trabalho (peça n. 1, pp. 05/08).

2. De acordo com o Relatório de Auditoria n. 214.881/2010, da Secretaria Federal de Controle Interno (pp. 77/79, peça n. 3), o fato motivador da impugnação do total das despesas do referido Convênio e consequente instauração destes autos foi a constatação de que as obras pactuadas no ajuste em tela foram implementadas dentro de propriedades particulares, com acesso restrito aos moradores rurais, inviabilizando o uso público da água, conforme se verifica do Relatório de Campo de 30/04/2001.

3. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade destas contas (p. 80, peça n. 3) e a autoridade ministerial competente manifestou-se de acordo com tal conclusão (p. 83, peça n. 3).

4. Trago, a seguir, parte da última instrução da unidade técnica, que traz o histórico dos fatos atinentes a este processo, as medidas saneadoras promovidas e correspondente análise, fazendo-se os ajustes de forma pertinentes (peça n. 40):

“Em sede de instrução inicial (peça n. 5), fez-se a análise circunstanciada dos fatos na qual foram levantadas as seguintes irregularidades: i) construção das barragens em propriedades particulares; ii) celebração do Convênio sem atendimento ao disposto no art. 2º, VIII, da IN/STN 1/1997, que exige a comprovação, pelo conveniente, do exercício pleno da propriedade do imóvel; iii) ausência de 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.

Diante das ocorrências apontadas, foram realizadas diligências para se obter as informações junto ao Ministério da Integração Nacional (MI), ao Município de Lavandeira/TO e ao Banco do Brasil.

Feitas as diligências, realizou-se a análise da documentação carreada aos autos (instrução constante da peça n. 20), mediante a qual se verificou que, segundo o Parecer Técnico PT JA-188/1999, de 30/12/1999 (peça 14, p. 3), emitido pelo MI, o objeto do Convênio seria viável tecnicamente, mas ‘somente após a apresentação por parte da Prefeitura Municipal da Escritura Pública de Doação das áreas abrangidas no projeto’.

Nessa linha, foi destacado na instrução que o Parecer CONJUR 927/99 (peça 14, pp. 04/05), também do Ministério da Integração Nacional, consignou que:

‘(...) a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração realizou a análise das exigências documentais e observou a falta da assinatura do concedente no Plano de Trabalho, além dos seguintes documentos: ‘1) consulta de pesquisa efetuada junto ao Siafi/Cadin; 2) a cópia da escritura pública devidamente registrada em Cartório de Registro de Imóveis; 3) o comprovante da contrapartida, anexo à LDO; 4) as certidões de regularidade da PGFN, FGTS e Estadual, INSS e SRF.’

(...) E conclui: ‘procedido o exame quanto ao aspecto jurídico-formal, concluo que o Termo de Convênio, com base na Minuta, pode ser formalizado, desde que sejam regularizadas as pendências apontadas’.

Também ponderou-se que a Prefeitura de Lavandeira/TO não atendeu à diligência, não enviando a documentação que comprovaria a execução da licitação para execução das obras.

Concluiu-se, na referida instrução, que os recursos haviam sido aplicados indevidamente tendo sido proposta a citação do Sr. Antônio Francisco Leite, ex-Prefeito de Lavandeira, e a audiência do Sr. Rômulo de Macêdo Vieira, ex- Secretário de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional para que apresentassem, respectivamente, alegações de defesa e razões de justificativa pelo atos inquinados conforme ofícios de citação (peça n. 25) e audiência (peça n. 24) os quais foram respondidos e serão analisados a seguir.

EXAME TÉCNICO

Antônio Francisco Leite, ex-Prefeito de Lavandeira (alegações de defesa em resposta ao ofício n. 1.454/2011-TCU/Secex/TO, de 19/12/2011)

O responsável informa que não encontrou documentos que subsidiassem sua defesa argumentando que a administração municipal que lhe sucedeu provavelmente os retirou do arquivo e que, segundo informações, ‘eles não sabem onde se encontram.’ (peça 37, p. 1).

Assim, o ex-Prefeito solicita que a ‘análise das contas seja feita levando em consideração a documentação já existente nos autos’, e informa que (peça 37, p. 1-2) os recursos foram aplicados no objeto do convênio firmado, ou seja, na construção das represas na zona rural e (...) a liberação dos recursos foi efetuada de acordo com o Plano de Trabalho apresentado, decorrente do qual foram construídas as barragens e que até hoje vêm servindo ao fim proposto, qual seja atender aos pequenos produtores rurais com abastecimento de água para uso doméstico e para os animais.

Alega ainda que, por ocasião da liberação dos recursos, a exigência era a de que a aplicação se desse em áreas doadas ao Município, não tendo sido informado, em nenhum momento que as barragens não poderiam servir àqueles que as doaram.

O ex-gestor municipal de Lavandeira conclui argumentando que (peça n. 37, p. 2):

‘Na visão do ex-Prefeito, que é um homem muito humilde e que sempre viveu da labuta diária na zona rural, teria ele atendido ao objeto do Convênio quando construiu as barragens para servir aos pequenos agricultores e deles conseguiu a outorga das respectivas escrituras de doações das áreas ao Município de Lavandeira. (destaque nosso).

Análise

O Sr. Antônio Francisco Leite não apresentou documentos nem argumentos que pudessem contrapor as irregularidades apontadas, limitando-se a afirmar que os recursos foram liberados de acordo com o Plano de Trabalho e que as barragens construídas vêm servindo à finalidade de atender aos pequenos produtores rurais.

Conforme já asseverado em instrução anterior, é notório que o interesse público não foi atingido com a execução do Convênio n. 487/1999, sendo beneficiado apenas um grupo restrito de poucos proprietários de terra, segundo o seguinte trecho do Relatório de Viagem do Departamento de Projetos e Obras Hídricas, datado de 30/05/2001 (peça 1, pp. 95/102):

‘Das 12 barragens, 08 estão construídas em uma mesma propriedade, denominada Fazenda Ponte D’Água, sendo uma barragem para cada beneficiário, ou seja, cada herdeiro da família; 02 barragens estão em uma mesma propriedade denominada Fazenda Boa Vista; 01 na Fazenda Canastra e outra na Fazenda Ema. Portanto, segundo a Prefeitura, a razão de 12 barragens e apenas 04 escrituras;

(...)

As barragens foram, de fato, construídas em propriedades particulares. Estão situadas no interior das fazendas, onde o acesso é restrito aos proprietários e seus empregados. Mesmo tornando-as de ‘uso público’, considero pouco provável – reitero, pela sua localização -, que o público possa ter acesso à água.’.

A nota técnica MI/SIH/DOH, de 06/06/2003, faz eco ao Relatório supramencionado ao informar que (peça 1, p. 128):

‘Em nenhuma das 12 barragens visitadas foram encontrados animais ou pessoas se servindo da água, exceto os próprios moradores ou animais da Fazenda, comprovando de forma incontestável que as **obras não têm ‘servidão pública’**, por não terem livre acesso do público, ou seja, o acesso é restrito aos seus beneficiários citados no Relatório de 18 de maio de 2001’. (destaque nosso).

Some-se a isso o agravante de que não foi apresentado pelo responsável nenhum documento relativo à licitação para contratação da firma Janete Ferreira da Costa para a execução das barragens, nem qualquer documento fiscal emitido por aquela empresa que respaldasse os pagamentos constantes da relação de pagamentos da prestação de contas (peça n. 1, p.72).

Considerando que o Sr. Antônio Francisco Leite não conseguiu elidir as irregularidades apontadas e que o TCU já condenou anteriormente outros gestores municipais por irregularidades semelhantes, conforme Acórdão n. 2.864/2008 – Segunda Câmara, cabe julgar irregulares as contas do responsável imputando-lhe débito pelo valor total do convênio e multa, pois não se conseguiu demonstrar a utilidade pública das obras.

Rômulo de Macêdo Vieira, ex-Secretário de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (razões de justificativa em resposta ao ofício 1455/2011-TCU/Secex/TO, de 19/12/201).

O responsável inicia afirmando que a ela não competia autorizar a celebração do Convênio n. 487/1999 e que ‘o retardamento na apresentação dos documentos que comprovam a propriedade dos imóveis pelo ente federativo, no caso o Município de Lavandeira/TO, não resultou em qualquer prejuízo ao erário’ (peça n. 38, p. 6).

Argumenta que a prerrogativa para determinar a celebração do convênio em questão era do então secretário executivo, Alexandre Firmino, conforme portaria de delegação de competência n. 58, de 15/09/1999, e que, ‘nota-se, claramente, que o convênio é firmado e concluído pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA’, conforme texto contido no parecer jurídico Conj. n. 927/1999.

Aduz, ainda, que a assinatura, como representante da Secretaria de Infraestrutura Hídrica, é apenas uma formalidade, efetuada de forma subsidiária e superveniente, para futuro acompanhamento da execução do objeto do convênio.’ (peça n. 38, p. 9).

Em relação à assinatura do termo de convênio sem a comprovação da propriedade dos imóveis pelo conveniente, o Sr. Rômulo de Macêdo sustenta que se trata de uma falha de natureza formal que não causou prejuízo ao Erário, pois foram sanadas oportunamente, haja vista que os recursos para execução das obras só foram liberados em 18/04/2000, ou seja, posteriormente à entrega das escrituras públicas dos imóveis em 21/02/2000 (peça n. 38, p. 10).

O responsável destaca, ainda, que ‘é inquestionável de acordo com as Escrituras Públicas, que a propriedade dos imóveis é do Município de Lavandeira/TO’, porque ‘com o registro do Termo de Doação, deixaram as glebas de serem terras particulares tornando-se bens públicos de pleno direito’ (peça 38, p. 11).

Em relação às restrições de uso das barragens por parte dos antigos proprietários, o ex-gestor pondera que a legislação de águas vigente no país indica que ‘não existe mais água privada ou particular’, uma vez que (peça 38, p.15):

‘(...) desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, [as águas] perderam a característica de bem privado, anteriormente designado pelo Código das Águas - Decreto n. 24.643/1934, tornando-se bens públicos de uso comum do povo.

(...)

Estabelece a Carta Magna que todas as águas são públicas e de domínio da União ou dos Estados. O Município não é detentor de Recursos Hídricos.’

Por fim, o ex-Secretário assevera (peça 38, p. 18):

‘Resta ainda comprovado que não sou o responsável pela determinação e autorização da celebração do Termo de Convênio e que não posso ser também responsabilizado pela possível falta de utilidade pública das áreas efetivamente doadas ao Município de Lavandeira/TO. Reafirmo que não sou e nunca fui gestor municipal nem integrante da Administração Municipal. Nunca ocupei qualquer cargo naquele Município e, dessa forma, não posso ser responsabilizado por possíveis acordos escusos, doações simuladas ou alguma coisa do gênero’ (destaque nosso).

Análise

Inicialmente, cabe destacar que a alegação de ausência de competência para celebrar avenças feita pelo ex-Secretário de Infraestrutura não se sustenta, uma vez que este assinou, como parte representante da União, o termo de Convênio n. 487/1999, juntamente com o Secretário Executivo do Ministério da Integração Nacional, Alexandre Firmino de Melo Filho (peça 1, p. 38).

O próprio parecer Conjur n. 927/1999, citado pelo Sr. Rômulo, traz em seu conteúdo que o Convênio n. 487/1999 foi ‘celebrado entre a União, por este Ministério, por intermédio da Secretaria de Infraestrutura Hídrica, e o Município de Lavandeira, no Estado de Tocantins’. O parecer informa ainda que, enquanto a Secretaria de Infraestrutura Hídrica manifestou-se favoravelmente à celebração do convênio, a Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração analisou os documentos tendo observado falhas como a falta da escritura pública dos imóveis (peça n. 14, p. 4).

Também é importante ressaltar que a celebração do convênio sem a presença das escrituras dos imóveis não é mera formalidade, como quer fazer parecer o ex-Secretário. A assessoria jurídica do MI, por meio do Parecer Conjur/MI n. 303/2005, admoestou a pasta quanto aos problemas recorrentemente encontrados nos convênios celebrados nos seguintes termos:

‘(...) 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.

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.’

O TCU, no voto condutor do Acórdão n. 1.684/2009 – Plenário, demonstrou sua posição de que não é mera formalidade a fase de análise e aprovação dos convênios, aplicando, à época, multa ao mesmo Sr. Rômulo de Macedo:

‘(...) a fase de análise e aprovação dos projetos apresentados aos órgãos repassadores de recursos não representa uma mera formalidade, mas, sim, uma etapa essencial para a celebração de ajustes consistentes e compatíveis com o interesse social. Por não ter sido observada a norma que preside a matéria, cabe julgar irregulares as contas deste Responsável, com base no disposto no art. 16, inciso III, alínea b, da Lei n. 8.443/1992, e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei n. 8.443/1992.’

Além da falta das escrituras públicas, o convênio em questão teve outros vícios apontados pelo Departamento de Projetos e Obras Hídricas, da Secretaria de Infraestrutura Hídrica/MI, quais sejam, ‘falta de licenciamento ambiental, falta de relatório técnico específico para cada barragem, falta de relatório de

medição dos serviços executados e relatório de execução das barragens sem identificar os nomes e os locais' (peça n. 1, p. 211).

Nesses termos, observa-se que o Convênio n. 487/1999 foi aprovado sem a devida observância das normas legais pertinentes, em especial, o art. 2º, VIII, da IN STN 1/1997, o que ensejou a construção das barragens objeto da avença em terras particulares, as quais, mesmo depois de sua doação ao Município de Lavandeira/TO, continuam servindo prioritariamente aos seus antigos proprietários em detrimento da população local."

5. Com base na análise efetivada, a Secex/TO apresenta a seguinte proposta de encaminhamento, que contou com o endosso da Procuradoria junto a este Tribunal (peças ns. 40/43):

5.1. rejeitar as alegações de defesa do Sr. Antônio Francisco Leite, ex-Prefeito de Lavandeira/TO;

5.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei n. 8.443/1992, julgar irregulares as contas do aludido responsável, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 50.000,00, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 18/04/2000 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

5.3. aplicar ao Sr. Antônio Francisco Leite, a multa prevista nos artigos 19, **caput**, e 57 da Lei n. 8.443/1992, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

5.4. rejeitar as razões de justificativa do Sr. Rômulo de Macêdo Vieira, ex-Secretário de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, II, da Lei n. 8.443/1992, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

5.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, assim como o parcelamento das dívidas, caso solicitado, a teor do art. 26 da Lei n. 8.443/1992;

5.6. encaminhar cópia da documentação pertinente à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, com base no § 3º do art. 16 da Lei n. 8.443/1992.

É o Relatório.