

TC 030.650/2015-1

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Formoso do Araguaia - TO

Responsável: Domingos Pereira Coelho (CPF 017.767.701-53), ex-prefeito municipal (Gestão 1997-2000)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: Preliminar: Citação.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional, em desfavor do Sr. Domingos Pereira Coelho (CPF 017.767.701-53), na condição de ex-prefeito municipal (Gestão 1997-2000), em razão da glosa técnica integral das despesas executadas em função:

- do Convênio 457/97 (peça 5, p. 44-62) — SIAFI 340516 – cujo objeto é a “elaboração do projeto de engenharia para construção e implantação do sistema de irrigação para lavoura comunitária, denominado "Projeto Jaburu", objetivando o assentamento de 136 famílias da região”, cfê. Plano de Trabalho (peça 5, p. 66-71);

- do Convênio 177/99 (peças 18, p. 274-285, 19, p. 2-8) — SIAFI 387068 – cujo objeto é a “continuidade da execução Projeto de Irrigação Jaburu em Formoso do Araguaia – TO”, cfê. Plano de Trabalho (peça 17, p. 136-139).

HISTÓRICO

2. Os valores e prazos previstos para execução dos convênios citados foram:

- Convênio 457/1997, complementado por 1 aditivo (peça 6, p. 60-64), conforme disposto na cláusula terceira, no montante de R\$ 1.320.651,70, dos quais R\$ 1.200.137,00, seriam repassados pelo Concedente e R\$ 120.514,70, corresponderiam à contrapartida; com prazo de vigência até 31/12/1998 e de apresentação da prestação de contas até a mesma data;

- Convênio 177/1999, complementado por 1 aditivo (peça 20, p. 88-92), conforme disposto na cláusula terceira, no montante de R\$ 1.956.452,44, dos quais R\$ 1.750.000,00, seriam repassados pelo Concedente e R\$ 206.452,44, corresponderiam à contrapartida; com prazo de vigência até 31/12/2000 e de apresentação da prestação de contas até 60 dias após esse prazo.

3. Os recursos federais foram repassados mediante as ordens bancárias, valores e datas abaixo discriminadas:

- Convênio 457/1997, transferidos a crédito da conta corrente específica 30503-0 da Agência 3123 do Banco do Brasil S.A., conforme:

. 1997OB000781	R\$ 100.000,00	de 30/12/1997 (peça 5, p. 108);
. 1997OB001029	R\$ 245.137,00	de 31/12/1997 (peça 5, p. 108);
. 1998OB000712	R\$ 855.000,00	de 02/07/1998 (peça 6, p. 64);

- Convênio 177/1999:

. 2000OB000075	R\$ 450.000,00	de 21/01/2000 (peça 19, p. 24);
----------------	----------------	---------------------------------

. 2000OB001719

R\$ 1.300.000,00 de 30/06/2000 (peça 20, p. 98).

EXAME TÉCNICO

4. Após várias análises por parte do órgão repassador e do controle interno federal, com as devidas audiências dos gestores responsáveis, em 21/01/2013, a Consultoria Jurídica Junto ao Ministério da Integração Nacional da Advocacia Geral da União, por meio do Parecer 44/2013/CONJUR-MIN/CGU/AGU (peça 28, p. 65-89), emitiu pronunciamento concluindo que:

a) a Lei Municipal 422/2000, ao autorizar a alienação dos lotes do Projeto Jaburu, independentemente de processo licitatório, violou frontalmente o art. 17 da Lei 8.666/93, de observância obrigatória para todos os entes da federação;

b) tratando-se de projeto de irrigação custeado com recursos da União, qualquer ato de delegação da administração, operação, conservação e manutenção das infraestruturas de irrigação de uso comum do Projeto Jaburu estaria condicionado à expressa anuência do Ministério da Integração Nacional e à observância dos ditames da Lei 6.662/79 e do Decreto 89.496/84, sobretudo no que concerne à cobrança de tarifa com vista à amortização dos investimentos realizados, ensejando a instauração de tomada de contas especial;

c) ademais, em se tratando de convênio administrativo, o art. 15 da Instrução Normativa 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional, exigia a anuência prévia do Concedente para realização de qualquer alteração no convênio, o que não foi observado pelo Conveniente;

d) necessidade de reavaliação da aprovação técnica do convênio, considerando a necessidade de que seja verificado o nexo de causalidade entre o recurso transferido pelo governo federal e os recursos empregados na obra e em sua recuperação.

5. A Coordenação Geral de Implantação de Projetos de Irrigação do Ministério da Integração Nacional emitiu, em 18/03/2013, o Parecer Técnico 07/2013/CGIPI/DIP/SENIR-MI (peça 28, p. 81-91), constatando a ausência de nexo de causalidade dos recursos transferidos pelo governo federal e os recursos empregados na obra e recomendando a devolução integral dos recursos dos convênios, com a instauração de tomada de contas especial. Isto porque constatou que ocorreram intervenções nas obras bem após o final da vigência dos convênios, sem a identificação da origem dos recursos utilizados para tanto.

6. Em 05/10/2014, foi emitido, pela Divisão de Tomadas de Contas Especiais, da Coordenação de Acompanhamento de Diligências e TCE, subordinada à Coordenação-geral de Prestação de Contas de Convênios do Ministério da Integração Nacional, com o Parecer Financeiro 265/2014/DTCE/CDTCE/CGCONV/D GI/SECEX/MI (peça 29, p. 130-161), apontando que, tendo em vista o Parecer Técnico 07/2013/CGIPI/DIP/SENIR-MI, diante do não atendimento das exigências contidas nas notificações referentes à devolução dos recursos federais transferidos e, exauridas as providências cabíveis, com fulcro no inciso I do art. 38 da IN/STN 1/1997, sugeriu:

- quanto ao Convênio 457/1997 — SIAFI 340516 — não aprovar, em virtude da glosa técnica integral, e instaurar a TCE, no valor de R\$ 1.200.137,00, em desfavor do responsável, Domingos Pereira Coelho, ex-Prefeito de Formoso do Araguaia;

- quanto ao Convênio 177/1999 — SIAFI 387068 — não aprovar, em virtude da glosa técnica integral, e instaurar a TCE, no valor de R\$ 1.750.000,00, em desfavor do responsável, Domingos Pereira Coelho, ex-Prefeito de Formoso do Araguaia.

7. Encaminhado para a Coordenação de Contabilidade do Ministério da Integração Nacional, foi elaborado o Relatório do TCE 032/2015 (peça 29, p. 192-242), concluindo pela existência de dano ao erário federal, apurado nos dois Convênios em questão, de R\$ 2.950.137,00, sendo R\$ 1.200.137,00, referentes ao Convênio 457/97 e R\$ 1.750.000,00, referentes ao Convênio 177/99, sob a responsabilidade do Sr. Domingos Pereira Coelho, ex-prefeito do Município de

Formoso do Araguaia — TO, em decorrência da glosa técnica integral, o que motivou a instauração do processo de tomada de contas especial, conforme previsto no artigo 38 da IN/STN 01/1997, haja vista a ausência de nexos da causalidade dos recursos transferidos pelo Governo Federal e os recursos empregados na obra.

8. Apontou, ainda a necessidade de desconto no valor do débito do valor de R\$ 1.482,26, já devolvidos aos cofres federais.

9. O Controle Interno Federal, por meio da Diretoria de Auditoria das Áreas de Previdência, Trabalho, Pessoal, Serviços Sociais e Tomada de Contas Especial, da CGU, emitiu o Relatório de Auditoria 1825/2015 (peça 29, p. 290-300), concluindo que aquele responsável encontra-se em débito com a Fazenda Nacional, em razão da impugnação integral de despesas dos Convênios em comento, apurando-se como prejuízo no valor original de R\$ 2.950.137,00, que devem ser atualizados monetariamente e acrescidos de juros legais de mora a partir das datas dos respectivos créditos nas contas específicas dos convênios.

10. No mesmo sentido foram emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno e o Pronunciamento Ministerial (peça 29, p. 302, 304, 310).

CONCLUSÃO

11. Verificamos que as irregularidades apontadas nos autos devem-se, primordialmente, aos fatores apontados na análise financeira do convênio (item 6 desta instrução), visto que não foi comprovado o nexo causal entre os recursos repassados ao Município a execução física do empreendimento, conforme a análise efetuada pelo MMA (item 7 desta instrução).

12. Isto porque, desde a primeira análise da execução das obras, bem como, nas seguintes, foram suscitadas dúvidas quanto ao seu correto andamento (peça 29, p. 133):

Após análise da documentação apresentada, o Departamento de Obras de Infraestrutura Hídrica da SIH concluiu por sugerir vistoria *in loco* para aprovação final da execução física, tendo em vista o fato da obra não ter tido nenhum acompanhamento e/ou fiscalização por parte do MMA, além de informar da necessidade de reunião técnica com a equipe da Prefeitura e da Empresa que elaborou o projeto de engenharia para sanar dúvidas existentes quanto ao tamanho dos lotes (Parecer Técnico de 23/08/1999, fls. 779/780). Com a realização da supracitada vistoria, a SIH constatou: ...que não foi possível verificar a real execução dos serviços, devido à enchente que inundou a área do projeto, inclusive provocando o rompimento de um dique de proteção e impedindo o acesso local (Relatório de Viagem — ACMS/009/2000, de 14/04/2000).

13. Verificamos que, apesar de ter ocorrido aprovação da execução física do Convênio 457/1997, foi efetuada a revisão dessas conclusões (peça 29, p. 136):

avaliando o Convênio 177/1999, o qual não obteve aprovação da execução física, devido o descumprimento das metas pactuadas pelo Conveniente. Neste Parecer, esta CGCONV avalia que o referido projeto recebeu, também, recursos federais do Convênio 457/1997, que teve sua execução física aprovada pela área técnica, o que corroborou para sua aprovação também financeira. Dessa forma, considerou a completa falha no alcance do objeto, o qual lembrou que se constitui em um único Projeto, concluindo pela reavaliação da execução do Objeto do Convênio nº 457/1997, podendo inclusive haver a reversão da aprovação já ocorrida.

14. Por meio do Despacho 16 AECI/GM, de 21/06/2012 (p. 17, p. 46), o Ministério da Integração Nacional levantou os seguintes pontos:

"Da análise dos autos verificam-se divergências/incoerências relativas a posicionamentos quanto à regularidade da execução física dos convênios: conforme diferentes pareceres técnicos emitidos por este MI. Afora isso, há conclusões da Controladoria-Geral da União, de Ministros da Integração Nacional, e da Consultoria Jurídica, que apontaram a necessidade de instauração de tomada de contas especiais sobre os convênios ...

... verifica-se que a recuperação e uso do projeto deram-se, no mínimo, após cinco anos do término da vigência do convênio [...] Assim, depreende-se que essa recuperação foi feita pela intervenção da Cooperativa de Produtores Agropecuários do Projeto Jaburu ou de outro ente público ou privado e não pela aplicação dos recursos repassados pelo Governo Federal para implantação do Projeto Jaburu.

O Acórdão nº 6818, de 22/11/2012-2ª Câmara do TCU, no qual foi julgada irregular as contas do responsável em outro caso: "[...] entende esse TCU, de forma pacífica, que a existência física do objeto pactuado não constitui, por si só, elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais, uma vez que o objeto pode muito bem ter sido executado com recursos de outras fontes.

O Pronunciamento do Ministro Walton Alencar Rodrigues, no voto condutor no Acórdão 2.082/2005 — 2ª. Câmara: ... deve o gestor demonstrar o liame entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto do ajuste ... Essa exigência é essencial para confirmar a liceidade da aplicação de recursos no convênio, pois, do contrário, estaria a União assumindo o risco de aceitar despesas custeadas com outras fontes de recursos, que não a do convênio em exame"

15. Dessa forma, devemos concluir que persiste a irregularidade apontada pelo Órgão Repassador e pelo Controle Interno, tendo em vista a falta denexo causal entre o produto das obras e a utilização dos recursos federais repassados, com impugnação integral das despesas realizadas.

16. Em segundo lugar, observamos que o art. 8º. da Lei 8.443/1992 determina que o Tribunal “julgue as contas daquele que seja responsável por prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário”. Já o § 2º. do art. 16 da mesma Lei permite ao Tribunal, quando julgar a irregularidade das contas de determinado responsável, fixar a responsabilidade solidária de “terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo, haja concorrido para o cometimento do dano apurado”. Do texto transcrito depreende-se que a Constituição e a legislação infraconstitucional determinam ao julgamento das contas não só dos administradores públicos, mas também de qualquer um, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que der causa a irregularidades que possam gerar dano aos cofres públicos.

17. No caso em tela, em que a obrigação foi assumida entre a empresa Vila Boa Construtora e Incorporadora Ltda. e a Prefeitura Municipal de Formoso do Araguaia/TO, resta claro que a empresa é o terceiro mencionado no artigo 16 da Lei 8.443/1992, como pode ser comprovado pelo contrato e pelas notas fiscais constantes dos autos (peças 22, 66-85 e 23, p. 27-31). Acontece, no entanto, que, apesar dos mandamentos dos Acórdãos 988/2009-TCU-Plenário, 1.440/2009-TCU-Plenário, 3.250/2009-TCU-1ª Câmara, 555/2008-TCU-1ª Câmara e 1.177/2007-TCU-1ª Câmara, a empresa não deverá ser acionada como responsável solidária.

18. Em primeiro lugar porque os pagamentos e as notas fiscais mencionadas não coincidem com as saídas de valores das contas específicas de cada convênio, não havendo comprovação do efetivo recebimento dos valores por essa empresa. Em segundo lugar, consideramos, ao contrário do que aconteceu no caso do ex-prefeito, que a empresa não deve, como sugerido pelo Controle Interno, ser incluída no polo passivo desta tomada de contas especial, em virtude de que ficou prejudicado o exercício da ampla defesa e do contraditório, mormente a mesma somente viria a ser comunicada de eventuais falhas na prestação de contas muitos anos após o fato gerador, sem que antes da instauração da TCE tenha ela sido comunicada sobre essas ocorrências, por culpa do órgão repassador (Acórdãos 2.024/2016-TCU-2ª Câmara, 5.539/2015-TCU-1ª Câmara, 2.255/2015-TCU-1ª Câmara, 6.239/2014-TCU-2ª Câmara, 7.095/2014-TCU-2ª Câmara, 4.709/2014-TCU-1ª Câmara, 4.580/2014-TCU-1ª Câmara).

19. Dessa forma, a análise das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu constatar que houve a execução física de parte do objeto, mas não há comprovação de que os recursos para a consecução da obra advieram dos convênios sob análise. A jurisprudência desta

Corte é no sentido de que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, notas fiscais, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinada obra foi executada com os recursos transferidos. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 2.024/2016-TCU-2ª Câmara, 1.449/2016-TCU-2ª Câmara, 11.236/2015-TCU-2ª Câmara, 11.222/2015-TCU-2ª Câmara e 7.612/2015-TCU-1ª Câmara. Há de se destacar, ainda, que em nenhum dos documentos utilizados para comprovação da execução das obras e dos pagamentos realizados com recursos federais existe a aferição efetuada por profissional habilitado (atesto em medição e notas fiscais, por exemplo), a não ser pelo próprio responsável.

20. Tal entendimento se encontra, também, nos instrumentos de convênios firmados (cláusula quinta do Convênio 457/97 e cláusula décima Convênio 177/99).

21. Desse modo, os documentos constantes do processo comprovam a execução de parte do objeto, mas não permitem concluir sobre a correta aplicação dos recursos repassados, devendo por isso ser considerado em débito o Sr. Domingos Pereira Coelho (CPF 017.767.701-53), na condição de ex-prefeito municipal (Gestão 1997-2000), sendo este citado pelo valor total do débito:

- do Convênio 457/97 (peça 5, p. 44-62) — SIAFI 340516 – cujo objeto é a “elaboração do projeto de engenharia para construção e implantação do sistema de irrigação para lavoura comunitária, denominado "Projeto Jaburu", objetivando o assentamento de 136 famílias da região”, cf. Plano de Trabalho (peça 5, p. 66-71):

. R\$ 100.000,00, corrigidos a partir de 30/12/1997 (peça 5, p. 108);

. R\$ 245.137,00, corrigidos a partir de 31/12/1997 (peça 5, p. 108);

. R\$ 855.000,00, corrigidos a partir de 02/07/1998 (peça 6, p. 64);

- do Convênio 177/99 (peças 18, p. 274-285, 19, p. 2-8) — SIAFI 387068 – cujo objeto é a “continuidade da execução Projeto de Irrigação Jaburu em Formoso do Araguaia – TO”, cf. Plano de Trabalho (peça 17, p. 136-139):

. R\$ 450.000,00, corrigidos a partir de 21/01/2000 (peça 19, p. 24);

. R\$ 1.300.000,00, corrigidos a partir 30/06/2000 (peça 20, p. 98).

22. Por fim, a citada informação do Órgão Repassador de que o responsável teria recolhido aos cofres públicos o valor de R\$ 1.482,26, não restou comprovada, não devendo haver computo como crédito ao responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação do Sr. Domingos Pereira Coelho (CPF 017.767.701-53), na condição de ex-prefeito municipal (Gestão 1997-2000) de Formoso do Araguaia, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Tesouro Nacional as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor.

Atos impugnados: não comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos recebidos, em decorrência da impugnação integral das despesas do Convênio 457/97 e do Convênio 177/99, firmados entre o Ministério da Integração Nacional e o Município de Formoso do

Araguaia/TO, durante a administração do responsável, cujos objetos seriam “a elaboração do projeto de engenharia, a construção e implantação do sistema de irrigação para lavoura comunitária, denominado Projeto Jaburu, objetivando o assentamento de 136 famílias da região”, tendo em vista a rejeição das prestações de contas, pela não comprovação do nexo causal entre a realização das obras e a utilização dos recursos federais repassados;

Dispositivos violados: parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como, no Decreto-Lei 200/1967, na cláusula quinta do Termo de Convênio 457/97 e cláusula décima do Termo de Convênio 177/99:

Débito:

Data da correção	Valor (R\$)
30/12/1997	100.000,00
31/12/1997	245.137,00
02/7/1998	855.000,00
21/1/2000	450.000,00
30/6/2000	1.300.000,00
TOTAL	2.950.137,00

Valor atualizado até 05/04/2016: R\$ 8.533.288,07;

b) informar o responsável de que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

c) esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, inciso VI, da Resolução-TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, inciso VII, da Resolução-TCU 170/2004, que o não atendimento à citação implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

Secex/TO, em 05/04/2016.

(Assinado eletronicamente)
Ricardo Eustáquio de Souza
AUFC – Mat. 3459-2