

**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:** Fernando Palma Pimenta Furlan, OAB/TO 1530 (CPF 688.237.201-25) e Marcelo Palma Pimenta Furlan, OAB/TO 1901 (626.072.781-04)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** Mérito. Rejeição das alegações de defesa. Contas irregulares. Débito e multa.

## 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 nº. 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”, cfe. Plano de Trabalho (peça 5, p. 66-71);

- do Convênio nº. 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”, cfe. Plano de Trabalho (peça 17, p. 136-139).

## HISTÓRICO

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

- Convênio nº. 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 nº. 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 nº. 457/1997, transferidos a crédito da conta corrente específica nº. 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 n°. 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).

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 n°. 44/2013/CONJUR-MIN/CGU/AGU (peça 28, p. 65-89), emitiu pronunciamento concluindo que:

a) a Lei Municipal n°. 422/2000, ao autorizar a alienação dos lotes do Projeto Jaburu, independentemente de processo licitatório, violou frontalmente o art. 17 da Lei n°. 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 n°. 6.662/79 e do Decreto n°. 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 n°. 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 falta de verificação do nexos 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 n°. 07/2013/CGIPI/DIP/SENIR-MI (peça 28, p. 81-91), constatando a ausência de nexos 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 n°. 265/2014/DTCE/CDTCE/CGCONV/D GI/SECEX/MI (peça 29, p. 130-161), apontando que, tendo em vista o Parecer Técnico n°. 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 n° 1/1997, sugeriu:

- quanto ao Convênio n°. 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 n°. 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 n°. 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 n°. 457/97 e R\$ 1.750.000,00, referentes ao Convênio n° 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 nº. 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 nº. 1825/2015 (peça 29, p. 290-300), concluindo que aquele responsável encontrava-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 mesmos 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).

11. Na Instrução feita na Secex/TO (peça 31), foi verificado 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. Verificou-se, também, que, apesar de ter ocorrido aprovação da execução física do Convênio nº. 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. Além disso, por meio do Despacho nº 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 apontam 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, a mesma Instrução concluiu que persistia a irregularidade apontada pelo Órgão Repassador e pelo Controle Interno, tendo em vista a falta de nexos causal entre o produto das obras e a utilização dos recursos federais repassados, com impugnação integral das despesas realizadas.

16. Foi observado, ainda na peça 31, 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. Ademais, 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, evidenciou-se que a empresa seria 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). Percebeu-se, 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 deveria 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. Considerou, 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 ele sido comunicada sobre essas ocorrências; por exclusiva culpa do órgão repassador dos recursos federais (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” daquela instrução 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. Concluiu, por fim, que 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 fundamentou-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. Apontou que, nesse sentido, seriam 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. Destacou, 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. Observou-se na Instrução, ainda, que tal entendimento se encontrava inscrito, também, nos instrumentos de convênios firmados (cláusula quinta do Convênio nº. 457/97 e cláusula décima Convênio nº. 177/99).

21. Desse modo, os documentos constantes do processo comprovariam a execução de parte do objeto, mas não permitem concluir sobre a correta aplicação dos recursos repassados, concluindo que, por isso, deveria 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 dos recursos federais repassados:

- do Convênio nº. 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”, cfe. 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 nº. 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”, cfe. 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, mencionou que a 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 mesmo.

23. A proposta de encaminhamento dessa instrução (peça 31), seguida pela concordância exarada nos despachos da Diretora e do Secretário da Unidade Técnica (peças 32 e 33, respectivamente), foi no sentido de realização da citação do Sr. Domingos Pereira Coelho, para que apresentasse alegações de defesa e/ou recolhesse aos cofres do Tesouro Nacional as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, em decorrência da impugnação integral das despesas dos Convênios nºs. 457/97 e 177/99, firmados com o Ministério da Integração Nacional, cujos objetos foram “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 nexos causal entre a realização das obras e a utilização dos recursos federais repassados, com infração ao disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como, no Decreto-Lei 200/1967 e na cláusula quinta do Termo de Convênio nº. 457/97 e cláusula décima do Termo de Convênio nº. 177/99:

- . R\$ 100.000,00, corrigidos a partir de 30/12/1997;
- . R\$ 245.137,00, corrigidos a partir de 31/12/1997;
- . R\$ 855.000,00, corrigidos a partir de 02/07/1998;
- . R\$ 450.000,00, corrigidos a partir de 21/01/2000;
- . R\$ 1.300.000,00, corrigidos a partir 30/06/2000.

Valor atualizado até 05/04/2016: R\$ 5.937.149,96.

24. Devidamente citado, por meio do Ofício 0359/2016 – SECEX/TO (peça 35), o responsável apresentou suas alegações de defesa, em 09/05/2016 (peças 38 e 39).

### **EXAME TÉCNICO**

25. A defesa do Sr. Domingos foi apresentada por seus advogados, trazendo as alegações, em resumo a seguir descritas.

I –

26. Após diversas fiscalizações e vistorias, restou constatado que o projeto fora plenamente concluído e sua prestação de contas aprovada; sendo sanadas quaisquer irregularidades ou atrasos ocorridos na implementação dos projetos; como mostram o parecer técnico financeiro 247/2002, bem como, o relatório de visita técnica de 29/10/2010 e o parecer técnico de 16/07/2013, que concluem pela aprovação da execução física dos objetos dos convênios. Houve falta de motivação para o envio deste feito ao TCU, exigindo sua suspensão, retornando o presente feito ao Ministério da Integração Nacional.

#### **Análise da alegação**

27. Observamos que, desde a vistoria realizada pela CODEVASF (Ofício nº 44/DDH/SIH/MI, de 15/02/2002, peça 21, p. 54-63), os consultores da SIH avaliaram a situação das obras do Projeto, afirmando que se encontravam severamente deterioradas, em especial o dique de proteção, sem o qual a área não pode ser utilizada com agricultura irrigada; fato que impedia que o Projeto cumprisse a função para qual foi concebido. Concluiu, igualmente, que a deterioração originou-se de falhas de projeto e de construção, não podendo ser justificada, unicamente, como decorrente de eventos que ultrapassaram as condições normais dos elementos que integram os sistemas. Assim, manteve a decisão de não aprovação da execução física e a reversão da aprovação da prestação de contas do Convênio nº 457/1997.

28. Por meio do Parecer Técnico MA 14/05, de 31/08/2005 (peça 23, p. 127-135), a SIH ratificou essa conclusão, determinando a adoção de providências relativas à instauração da TCE. A CONJUR sugeriu a imediata instauração da TCE, dos referidos convênios (Parecer CONJUR/MI nº 850/2006, de 9/6/2006, peça 24, p.66-68). O Ministro da Integração Nacional determinou, também, a instauração de TCE (Despacho 21/2006, Memorandos 35/2010 e 47/2009 GM/COG/OUV-MI – peça 16, p. 19-30).

29. O posicionamento da Coordenação Geral de Assessoramento Jurídico, por meio do Parecer nº 44/2013/CONJUR-MIN/CGU/AGU (peça 17, p. 60-74), considerou acertado o encaminhamento da AECI, no sentido da reavaliação da aprovação técnica, concluiu pela necessidade de que fosse verificado, diante dos fatos e datas apontados, o nexos de causalidade entre os recursos transferidos pelo governo federal e os recursos empregados na obra e em sua recuperação, com consequente instauração de tomada de contas especial.

30. O Parecer Técnico nº 07/2013/CGIPI/DIP/SENIR-MI (peça 28, p. 81-86), de 18/03/2013, reexaminando a análise técnica anterior, concluiu que, apesar das obras do Projeto Jaburu encontrarem-se, naquele momento, implantadas e em operação pelos produtores, deveria ser acatada a recomendação da Consultoria Jurídica Junto ao Ministério da Integração Nacional e da Assessoria-Especial de Controle Interno do MI quanta à ausência de nexo de causalidade dos recursos transferidos pelo governo federal e a execução da obra: recomendou, portanto, a devolução, integral dos recursos e que fossem tomadas as providências quanto a instauração da tomada de contas especial.

31. Diante dessas informações, em nosso entendimento, a alegação de que não há irregularidade, tendo em vista que a prestação de contas dos convênios havia sido aprovada, não deve prosperar. É jurisprudência pacífica que os responsáveis pelo controle, ao tomarem conhecimento de ocorrências irregulares em convênios, deverão alertar formalmente a autoridade administrativa competente para a instauração da tomada de contas especial, c.f. disposto no artigo 65 da Lei Complementar nº. 33/1994, sob pena de responsabilidade solidária. Caso contrário verificada, em qualquer procedimento, irregularidade ou ilegalidade que não tenha sido apurada e, caracterizada a omissão, os dirigentes ficariam sujeitos à solidariedade nas irregularidades. Ou seja, a revisão das conclusões, quando observada a ocorrência de irregularidade não apontada anteriormente, é obrigação dos gestores e do controle interno: o que foi feito no presente caso: a aprovação indevida foi, formalmente cancelada, com adoção, inclusive de PAD para apurar possíveis responsabilidades pelo ato.

II –

32. O responsável alega, também, que tomara ciência da instauração da presente tomada de contas especial, através do ofício nº 849/2013, de 13/08/2013, com impossibilitado de apresentação de recursos ou justificativas no âmbito do Ministério da Integração Nacional, em face da Portaria nº 88/MIN, de 17/02/2012; cuja redação teria sido distorcida. Foi descumprida a Portaria nº 88/2012, que disciplinaria os procedimentos de prestação de contas de recursos transferidos pelo Ministério da Integração Nacional: que, em caso de rejeição parcial ou total das contas, os arts. 4º e 5º demandam a notificação dos responsáveis, sendo-lhe negado o contraditório e a ampla defesa.

### **Análise da alegação**

33. Ao contrário do que afirma, houve ampla comunicação ao mesmo de todos os passos tomados, c.f. resumo apresentado no relatório de TCE nº. 032/2015, desde 1999 até 2014, ininterruptamente (peça 29, p. 222-234). Inclusive, o encaminhamento de cópia do Parecer Financeiro nº 1045/2006/CGCONV/DGI/SE/MI, que tornou sem efeito a aprovação da prestação de contas do Convênio nº 457/97; estabelecendo prazo para envio de justificativas para as inconsistências apontadas ou comprovante de recolhimento do valor repassado; orientando sobre a possibilidade de instauração de TCE.

34. Ainda, ocorreram manifestação por parte do Sr. Domingos, em vários momentos (peça 29, p. 234-240), devidamente analisadas pelos órgãos responsáveis. Especialmente, a defesa apresentada em 05/06/2014, no qual é solicitada revisão da glosa técnica: em resposta, o DGI informou que o mesmo não apresentara nenhum fato novo que pudesse alterar o débito informando que novos recursos/e justificativas poderiam ser apresentados junto ao TCU na fase externa da TCE.

35. Dessa forma, consideramos que não houve nenhum cerceamento à ampla defesa e ao contraditório. Cabe esclarecer que na fase interna da tomada de contas especial ainda não se tem propriamente processo caracterizado por lide, mas, sim, procedimento de apuração administrativa. Na fase inicial, ainda que tenha ocorrido notificação para que o responsável trouxesse aos autos os documentos que entendesse úteis para o esclarecimento da situação, a falta de análise de recurso não invalida os atos processuais adotados, a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que

a instauração do contraditório e da ampla defesa, para fins de condenação dos responsáveis por parte desta Corte de Contas, somente se dá na fase externa do processo de tomada de contas especiais, ou seja, por meio de sua regular citação, sendo irrelevante, para a configuração do contraditório (Acórdãos 1.404/2014-TCU-Plenário, 1.991/2014-TCU-Plenário, 2.875/2014-TCU-Plenário, 4.578/2014-TCU-1ª Câmara, 5.661/2014-TCU-1ª Câmara, 6.941/2015-TCU-1ª Câmara e 874/2016-TCU- 1ª Câmara, dentre outros).

III –

36. Outro ponto levantado pelo responsável apregoa que não se pode instaurar tomada de contas especial quando transcorridos mais de 10 anos desde o fato gerador. Ainda, que o legislador fixara prazo de 5 anos para a prescrição/decadência de direitos/pretenções exercitáveis pelo Estado, na esfera administrativa.

#### **Análise da alegação**

37. A jurisprudência e os normativos desta Corte conduzem no sentido de que ser adotado, por analogia, o prazo prescricional de 10 anos, previsto no art. 205 do Código Civil Brasileiro, para promover o arquivamento sumário de TCE, quando não houver interrupção de prazo por meio de notificação resultante de alguma ação de controle.

38. No presente caso, desde o fato gerador da tomada de contas especial e as notificações do responsável (como visto no item anterior), desconfiguram um dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. Assim, considerando que a demora verificada na apreciação final da prestação de contas apresentada pelo conveniente foi seguida de várias comunicações ao mesmo responsável, bem como, da análise de suas respostas, não vislumbramos que ocorreu comprometimento do levantamento da documentação comprobatória dos fatos; não impedindo, assim, o exercício da ampla defesa e do contraditório.

39. Ou seja, na presente TCE não se aplica a disposição do art. 6º da IN-TCU 71/2012, referente à dispensa de sua instauração, na hipótese de ter transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente. Essa linha de entendimento resguarda o reconhecimento da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, conforme enunciado da Súmula de jurisprudência 282 deste Tribunal, exarada em consonância com o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no bojo do Mandado de Segurança 26.210/DF, DOU de 10/10/2008.

IV -

40. O responsável afirma, também, que todos os recursos oriundos dos Convênios dos projetos foram devidamente aportados, sem qualquer aporte de recurso de terceiro, ocorrendo confusão na vistoria realizada no projeto, no ano de 2001: foi realizada em período chuvoso, em que ocorreram alagamentos fartamente noticiados na região, com depredações de equipamentos e canais do projeto. Ainda, que a inundação não se tratou de um fato isolado, mas que atingiu várias pessoas, empresas e projetos: deve ser encarado como causa de exclusão de responsabilidade - caso fortuito ou força maior. E que não houve aporte de recursos externos, somente a correção dos problemas gerados, sendo necessária a comprovação dessa alegação pelo Ministério da Integração.

#### **Análise da alegação**

41. O que temos a relatar sobre essa alegação é que esse foi, exatamente, o motivo da instauração da presente TCE, qual seja, a falta de comprovação do nexos de causalidade entre a utilização dos recursos federais e a execução do objeto do convênio. Como já citado nos itens 17 a 19 desta instrução, a empresa Vila Boa Construtora e Incorporadora Ltda teria sido a beneficiária dos recursos federais, cf. o contrato e as notas fiscais constantes dos autos. Porém, 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. Os documentos constantes dos presentes autos permitem verificar que houve a execução física de parte do objeto dos convênios, não havendo, porém, comprovação de que os recursos para a consecução da obra advieram dos convênios sob análise.

42. Ademais, quando constatado que houve o repasse do uso e da gestão de todo o empreendimento para a iniciativa privada, sem autorização do Ministério: essa irregularidade está sendo analisada em processo judicial e não deve interferir na diminuição do débito.

43. Ainda, dentre os documentos apresentados pelo responsável em sua defesa, constam:

- Depoimento da Fiscal Susana Lena Lins de Góis no âmbito da Carta Precatória nº: 193.424-912014, sobre a situação de perdas do projeto (não sabendo dizer sobre nenhum alagamento do projeto, nem de que propriedades tenham sido alagadas).

- decisão na Ação de Indenização por Inundação em Projetos em Formoso do Araguaia, que aponta responsabilização do governo do Estado do Tocantins por inundação de áreas.

44. Esses documentos anexados, ao contrário de auxiliar a defesa do responsável, fazem prova contrária à sua alegação de que os problemas das obras teriam advindo das inundações. As afirmações do depoimento são contrárias a esse pleito, bem como, não ocorreu inclusão do Projeto Jaburu como beneficiário das indenizações por danos materiais e morais, advindas do caso em tela.

45. Não foram apresentados, em conclusão, documentos que permitissem estabelecer o bom e regular uso dos recursos federais repassados.

## CONCLUSÃO

46. Assim, em primeiro lugar, conforme se extrai dos autos, o transcurso do lapso de dez anos para dispensa de instauração da tomada de contas especial, nos termos do art. 6º, inciso II, c/c o art. 19 da IN/TCU 71/2012, não deve ser admitido, no presente caso, nem mesmo em tese: avaliamos que não houve prejuízo ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa. No presente caso, verifica-se que há, de fato, possibilidade de reconstituição do quadro que sustenta a imputação de débito ao responsável, conforme evidências acostadas (Acórdãos 2.511/2015-TCU-Plenário, 2.630/2015-TCU-2ª Câmara, 3.535/2015-TCU-2ª Câmara, 9.570/2015-TCU-2ª Câmara, 444/2016-TCU-2ª Câmara, 2.024/2016-TCU-2ª Câmara, dentre outros).

47. Ainda, não houve comprovação de que os recursos para a consecução da obra advieram integralmente dos convênios sob análise. Caberia ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, de forma que seja possível confirmar que determinada obra foi executada com os recursos transferidos, o que não ocorreu, como demanda a jurisprudência desta Corte. 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. Desse modo, os documentos constantes do processo não permitem concluir sobre a correta aplicação dos recursos repassados, devendo por isso ser rejeitadas as contas do gestor, sendo este condenado ao valor total do débito.

48. Devemos, assim, concluir que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Domingos Pereira Coelho não lograram afastar o débito imputado ao mesmo, tendo em vista que não apresentou argumentos válidos que comprovassem a regular utilização dos recursos federais.

49. No caso sobre exame, o convenente deixou de apresentar os elementos probatórios requeridos e, portanto, não se pode aferir a efetiva execução dos Convênios nºs. 457/97 (SIAFI 340516) e 177/99 (SIAFI 387068). Resta caracterizado prejuízo ao erário, imputável ao agente responsável citado.

50. Constatou-se a ausência de demonstração de que os recursos transferidos ao conveniente foram efetivamente aplicados na consecução do objeto dos mesmos convênios. Não ficou comprovado, portanto, o nexo causal entre os recursos recebidos e os pagamentos efetuados, descumprindo-se o art. 63 da Lei 4.320/1964, o art. 93, do Decreto Lei 200/1967, e o art. 30 da IN/STN 1/1997, além da Portaria Interministerial 127/2008.

51. Não é demais lembrar que a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais configura ônus constitucional e legalmente atribuído ao gestor, nos termos do parágrafo único do art. 70, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967, de modo que as irregularidades, verificadas na presente tomada de contas especial, apontam nesse sentido.

52. Tendo em vista que esta tomada de contas especial refere-se aos valores recebidos de fonte federal, os débitos devem ser limitados à quantia de valor repassado pelo Ministério da Integração, usada para pagar as empresas referenciadas nestes autos.

53. Desse modo, essas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à condenação em débito, do valor calculado, assim como, à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos dos convênios. As datas base para correção de eventuais pagamentos devem ser aquelas relacionadas no item 3 desta instrução, datas das efetivas entradas dos recursos das contas específicas dos repasses federais.

54. Por fim, vislumbramos a necessidade de remessa de cópia dos elementos pertinentes ao Ministério Público da União, atendendo, assim, ao disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

55. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Domingos Pereira Coelho (CPF 017.767.701-53), na condição de ex-prefeito municipal de Formoso do Araguaia (Gestão 1997-2000), em decorrência da impugnação integral das despesas do Convênio no. 457/97 e do Convênio no. 177/99, firmados com o Ministério da Integração Nacional, 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, com infração ao disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como, no Decreto-Lei 200/1967 e na cláusula quinta do Termo de Convênio no. 457/97 e cláusula décima do Termo de Convênio no. 177/99;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210, e 214, inciso III do Regimento Interno, que sejam **julgadas irregulares** as contas do Sr. Domingos Pereira Coelho (CPF 017.767.701-53), na condição de ex-prefeito municipal de Formoso do Araguaia (Gestão 1997-2000), condenando-o ao pagamento das importâncias abaixo relacionadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem perante este Tribunal, em respeito ao art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir das datas respectivas, até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento dos valores já porventura satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

. R\$ 100.000,00, corrigidos a partir de 30/12/1997;

. R\$ 245.137,00, corrigidos a partir de 31/12/1997;

- . R\$ 855.000,00, corrigidos a partir de 02/07/1998;
- . R\$ 450.000,00, corrigidos a partir de 21/01/2000;
- . R\$ 1.300.000,00, corrigidos a partir 30/06/2000;

c) aplicar, individualmente, ao Sr. Domingos Pereira Coelho (CPF 017.767.701-53), na condição de ex-prefeito municipal de Formoso do Araguaia (Gestão 1997-2000), a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, comprove perante este Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde que solicitado pelo responsável, o pagamento das dívidas citadas acima em 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como, do relatório e do voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, nos termos do § 3º. do art. 16 da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Palmas, em 19 de maio de 2016.

*(Assinado eletronicamente)*

Ricardo Eustáquio de Souza

AUFC – Mat. 3459-2