



Processo: TC 015.227/2016-2

Tipo: Tomada de Contas Especial

Responsável: Raul de Jesus Lustosa Filho
(CPF 170.256.211-53)

Unidades jurisdicionadas: Ministério do Meio Ambiente e município de Palmas/TO

Relator: André de Carvalho

Proposta: Preliminar - citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), em decorrência de irregularidades que indiciariamente eivaram a execução do Convênio 3/2007 (Siafi 615154), incorrendo em hipótese de lesão ao erário federal suscitada e apurada pelo órgão federal supra.

HISTÓRICO DO AJUSTE

2. No referido instrumento convencional (peça 3, p. 350-376) o MMA figurou como partícipe, na condição de concedente de recursos oriundos do erário federal, transferidos em caráter voluntário, enquanto o município de Palmas/TO foi signatário na condição de convenente.

3. O Convênio foi assinado em 27/12/2007 e publicação 31/12/2007 (peça 3, p. 380). A vigência teve início na data da celebrando prevendo-se, inicialmente, como termo final da vigência o dia 31/12/2009. Não obstante, a vigência foi estendida, conforme discriminado abaixo:

i. Primeiro Termo Aditivo, o qual prorrogou o prazo final até 30/12/2010 (peça 4, p. 130-132);

ii. Segundo Termo Aditivo, doravante estendendo a vigência até 30/12/2011 (peça 5, p. 130-132) e;

iii. Terceiro Termo Aditivo, por meio do qual o prazo vigencial foi prorrogado até 30/6/2012 (peça 6, p. 40-41).

4. Por ser próprio para o tipo de pactuação envolvendo entes estatais, a celebração do Convênio 3/2007 (Siafi 615154) visou a execução de projeto municipal enquadrado em programa governamental federal, em regime de mútua cooperação, tendo em vista o interesse recíproco dos partícipes. No caso concreto o objeto expressamente formalizado foi 'promover a recomposição florestal do Córrego Suçupara (mata ciliar e área verde do parque municipal e proteção de nascentes) e ações de educação ambiental nas escolas e comunidade local, no município de Palmas/TO (peça 3, p. 350, cláusula primeira).

5. Tal objeto estava intrinsecamente vinculado ao Plano de Trabalho (PT) que descrevia a implementação do 'Projeto Palmas para o Verde', já revisado e ajustado (peça 3, p. 32-180) após análise da primeira versão e das recomendações expedidas pela área técnica do MMA (peça 3, p. 14-18). A reanálise empreendida pelo MMA resultou em parecer favorável (peça 3, p. 302-306, 324-236) quanto àquele projeto apresentado pelo município proponente.

6. O PT consistia na implementação de quatro metas a seguir sumarizadas (peça 3, p. 64-84):

i. Meta 1: recuperação de áreas de mata ciliar e área verde do entorno do Córrego Suçupara; com produção e plantio de 127.200 mudas de espécies nativas, frutíferas do cerrado



em 69,41 hectares;

ii. Meta 2: execução ‘do Plano de Mobilização Social, consistindo na realização de oito reuniões com a população em geral, doze oficinas com quadro de docentes das escolas selecionados da bacia, para elaboração de um Plano Estratégico Interdisciplinar, voltado à incorporação, das questões ambientais no conteúdo programático regular das escolas, além de doze palestras e oficinas sobre os temas de educação em saúde e qualidade de vida, em todas as unidades escolares públicas localizadas nas quadras contempladas;

iii. Meta 3: executar o Plano de Comunicação Social (PCS), mediante a realização do Seminário 'Palmas para o Verde', divulgação do projeto (5 unidades) e participação em dois eventos técnicos de intercâmbio;

iv. Meta 4: instalação de um viveiro para produção de 127.200 mudas.

7. Para viabilizar o projeto o convênio estipulou a aplicação de um montante de R\$ 337.610,00, sendo R\$ 297.110,00 de aporte federal, por intermédio do MMA, além de outros R\$ 40.500 de contrapartida do município (peça 3, p. 36-38, item 7 e p. 358-360, cláusula terceira).

8. O compromisso financeiro a que se comprometeu o órgão federal foi realizado por meio das ordens bancárias 2008OB900001 e 2008OB900002 (UG/Gestão 440078/00001), ambas emitidas em 18/3/2008, nos valores de R\$ 217.110,00 e R\$ 80.000,00, respectivamente (peça 4, p. 6, peça 8, p. 204; peça 13, p. 148, subitem 2.2.1 e peça 14, p. 220, item 3).

9. A Prestação de Contas Final (peça 6, p. 66-256, peças 7-9 e peça 10, p. 1-77) a cargo do município foi oficializada por meio do Ofício 104/2012/DIMAM/SEMASP, emitido em 23/10/2011 (peça 6, p. 64-65).

EXAME PRELIMINAR

10. Primeiramente, ressaltamos que em pesquisa realizada nas bases de dados utilizadas para controle e gestão processual do TCU não localizamos qualquer outro feito tratando da mesma matéria ora explicitada.

11. Versando a respeito de indícios de malversação relacionada à execução de ação governamental patrocinada por recursos federais transferidos por meio de instrumento convenial, é indubitável que a situação sujeita o responsável pela aplicação de tais verbas à competência e à jurisdição do TCU, segundo premissas dos incisos I, XIX, XXIV, do art. 1º, c/c o inciso VIII, do art. 5º, do Regimento Interno do TCU.

12. Estão presentes na documentação protocolizada junto ao TCU o Relatório da Tomadora de Contas Especial designada para desempenhar tal encargo (peça 14, p. 192-201), bem como o Relatório, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, todos da Secretaria Federal de Controle Interno - SFCI (peça 14, p. 218-224, 226 e 228, respectivamente), assim como o pertinente Pronunciamento Ministerial (peça 14, p. 231), atendendo aos requisitos dos incisos I a IV, do art. 10, da Instrução Normativa TCU 71/2012 (IN TCU 71/2012).

13. Há indicativo documental de que após finalizado o processo instaurado pelo órgão federal concedente foi providenciado o registro contábil do valor no Siafi (peça 14, p. 206), em conta patrimonial representativa de crédito a receber em decorrência de dano ao Patrimônio Público apurado mediante TCE (1.1.3.4.1.02.08, no novo Plano de Contas da União).

EXAME TÉCNICO

14. A assinatura do ajuste, o recebimento dos recursos federais, o prazo de execução do objeto, a devolução parcial de valor recebido e a correspondente prestação de contas relativas ao 3/2007 (Siafi 615154) ficaram inteiramente circunscritos a mandatos sucessivos exercidos (2005-

2008 e 2009-2012) pelo ex-prefeito de Palmas/TO, Raul de Jesus Lustosa Filho (peça 10, p. 208).

15. Mesmo que o prazo vigencial não tenha ultrapassado mandato de Raul de Jesus Lustosa Filho, nem sendo motivo da TCE inadimplência relacionada à apresentação da própria prestação de contas, hipóteses capazes de demandar a adoção de medidas corretivas ou processuais cabíveis e de coobrigar o sucessor daquele, há registros plausíveis nos autos de que o prefeito sucessor (mandato 2013-1016) do faltoso articulou-se com o órgão federal concedente para tentar sanear impropriedades, deflagrou procedimento formal para apurar responsabilidades no âmbito municipal, além de protocolizar duas representações de improbidade administrativa impetradas junto aos Ministérios Públicos Federal e Estadual, tudo relacionado às irregularidades relacionadas ao ajuste em causa e suscitadas pelo MMA (peça 14, p. 82, 84-94, 114-124 e p. 150, subitens 3.1 a 3.3).

16. Considerando a data de início, bem como a de exaurimento da vigência do ajuste em relação ao qual as apurações destes autos se relacionam indissociavelmente, em confronto com as disposições do novel Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário e, ainda, que nenhum ato comissivo ou omissivo indiciariamente irregular foi praticado em interregno maior que o limiar temporal fixado naquele aresto verifica-se, pois, que subsiste a pretensão punitiva capaz de dar ensejo à aplicação de sanções pelo TCU, em particular as previstas nos art. 57, 58 e 60 da Lei 8.443/1992 (subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.6 e 9.1.7 daquele *decisum*).

17. Sem embargo, antes de adentrarmos no mérito da análise achamos oportuno rememorar alguns fundamentos relacionados à possibilidade de imputação de débito pelo TCU. Primeiramente, não se pode olvidar do aspecto da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário federal, tema central de qualquer processo TCE, conforme excertos a seguir, transcritos da jurisprudência respeitante:

Súmula nº 282, do TCU

As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

Voto que integra o Acórdão 1930/2015-TCU-Plenário

Não procede também a alegada prescrição do débito, em face da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, consoante estabelece o artigo 37, § 5º, da Carta Magna. Aduzo que a imprescritibilidade do débito já foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal em sede de mandado de segurança (MS 26.210-DF). Além disso, esse entendimento foi pacificado no TCU, por meio do Acórdão 2.709/2008-Plenário, que deixou assente as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007.

Voto que integra o Acórdão 689/2015-TCU-1ª Câmara

Deixo de acolher o argumento, porquanto firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e desta Corte de Contas acerca da imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao Erário (STF: MS 26.210, RE 578.428-AgR, AI 712.435-AgR; TCU: Acórdão 2.709/2008 do Plenário).

18. Urge enfatizar, a ação que visa o ressarcimento por prejuízos sofridos pelo Tesouro Público possui natureza jurídica indenizatória e não de aplicação de penalidade, sendo tão crucial e substantiva, material e juridicamente, que no curso de apuração da qual possa resultar condenação em débito pelo TCU, mediante processo específico para esse fim e observado o rito regimental, nem mesmo o falecimento do responsável obsta a continuidade e o julgamento do processo de contas podendo, inclusive, a obrigação de reparar o dano estender-se ao espólio ou aos herdeiros, até o limite do valor do patrimônio transferido:



Enunciado do Acórdão 2198/2015-TCU-Plenário

Falecendo o responsável, a obrigação de reparar o dano ao erário permanece, podendo ser estendida aos sucessores até o limite do valor do patrimônio transferido, haja vista que a imputação de débito possui natureza jurídica indenizatória, e não de penalidade. A multa, por outro lado, não se transfere aos sucessores do falecido, dado seu caráter personalíssimo.

Enunciado do Acórdão 801/2015-TCU-Segunda Câmara

O falecimento do gestor, embora seja causa de extinção de sua punibilidade, não impede a continuidade e o julgamento do processo de contas, cuja finalidade é dar ciência à coletividade sobre a utilização dos seus recursos, sendo que os sucessores do de cujus são responsáveis pela indenização até o limite da herança (inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal).

Enunciado do Acórdão 879/2012-TCU-Primeira Câmara

A obrigação de reparar dano ao erário permanece após o falecimento do responsável, podendo ser estendida aos sucessores até o limite do valor do patrimônio transferido, visto que a imputação de débito possui natureza indenizatória, não constituindo penalidade.

Enunciado do Acórdão 4417/2010-TCU-Segunda Câmara

A imputação de débito tem natureza indenizatória, ou seja, não constitui penalidade. A obrigação de promover a reparação pelo dano causado ao erário pode ser transmitida com a herança.

19. Em associação a matéria tão singular e suas repercussões, até mesmo o particular que tenha dado causa a um dano ao patrimônio federal pode ser alcançado, ainda que para isso não tenha contado com a participação de agente público e que a imputação seja decidida mesmo em caráter individual, prescindindo de circunstância para que ocorra em regime de solidariedade:

Voto que integra do Acórdão 946/2013-TCU-Plenário

60. Com isso, concluo que o agente particular que tenha dado causa a um dano ao erário está sujeito à jurisdição desta Corte de Contas, independentemente de ter atuado em conjunto com agente da Administração Pública, conforme o art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

20. Feita a concatenação precedente convém esclarecer que, por meio do Parecer Técnico 14/2014/DRB/SRHU/MMA (peça 10, p. 187-201) a área técnica do MMA, baseada em diversos relatórios de vistorias e ampla documentação requerida e apresentada pelo conveniente, sugere a reprovação da prestação de contas final, sob o aspecto técnico, tendo em vista que uma conjugação de fatores que implicavam a inexecução parcial do objeto, a falta de comprovação da aplicação dos recursos da contrapartida acordada e a alteração unilateral do PT, de modo que não teria havido o alcance dos objetivos buscado pela celebração do convênio.

21. Após interações com o conveniente, sem lograr êxito em elidir as impropriedades e conclusões preliminares, em 24/6/2015 foi emitido o Parecer Técnico 8/2015/DRB/SRHU/MMA (peça 14, p. 96-110), recomendando-se a manutenção da reprovação integral, sob o aspecto técnico da prestação de contas, agravado pelas seguintes circunstâncias:

- i. não comprovação da execução física total do objeto pactuado, com base nas especificações do PT pertinente, caracterizando inexecução parcial (IN STN 1/1997, art. 38, inciso II, alínea 'a'), enfatizando que não houve recomposição florestal do entorno da mata ciliar do córrego Suçupara, de forma a contemplar a área verde do parque municipal e a proteção de nascentes;
- ii. não houve comprovação da aplicação dos recursos de contrapartida (IN STN 1/1997, art. 38, inciso II, alínea 'e');
- iii. alteração unilateral do plano de trabalho, mediante devolução de parte do montante

repassado, sem justificativa e sem detalhar sobre quais elementos do projeto se referia tal restituição, atingindo-se apenas parcialmente os objetivos do convênio (IN STN 1/1997, art. 38, inciso II, alínea 'b').

22. Por pertinência, importa esclarecer a restituição feita pelo convenente em favor do MMA ocorreu em 18/10/2012, mediante quitação de Guia de Recolhimento da União (GRU), no importe de R\$ 116.008,14 sem, contudo, esclarecer a fundamentação para a medida nem apresentar memória de cálculo para chegar a tal valor (peça 8, p. 64-66).

23. Posteriormente, a Nota Informativa 54/2015/GT/DFDS/SECEX/MMA (peça 13, p. 147-150) esclareceu que os motivos discriminados no Parecer Técnico 14/2014/DRB/SRHU/MMA, bem como no Parecer Técnico 8/2015/DRB/SRHU/MMA, ambos aludidos em itens precedentes, avaliados em conjunto conduziam à hipótese de inexecução total do objeto pactuado por parte do convenente, por não atingir os objetivos centrais do ajuste.

24. Outra manifestação formal emitida por área técnica do MMA evidencia que o valor considerado como lesivo foi na verdade a totalidade dos recursos federais repassados, sendo o valor expresso como prejuízo (R\$ 203.562,30), para o qual se busca recomposição na via de TCE, resultado de uma convenção aritmética adotada pelo concedente que deflacionou o valor restituído pela prefeitura até a data de crédito (20/3/2008) na conta bancária do valor liberado pelo Concedente, adotando-se uma regra de três simples (peça 14, p. 22-23).

25. No subitem 6.1 do Relatório de Certificado de Auditoria da CGU (peça 14, p. 222) fica claro que o prejuízo reclamado pelo MMA foi a totalidade do valor repassado ao convenente, apenas devendo se considerar na atualização do valor o crédito havido com a restituição parcial feita por meio de GRU.

CONCLUSÕES

26. Os elementos presentes nos autos comportam a citação do ex-prefeito de Palmas/TO, Raul de Jesus Lustosa Filho (CPF 170.256.211-53), celebrante e responsável pela execução do Convênio 3/2007 (Siafi 615154), pelo valor total repassado pelo MMA, abatendo-se o valor parcial já restituído.

27. Caso as alegações mostrem-se insuficientes para elidir a irregularidade, remanescendo proposta de imputação de débito, ainda que parcial, cabível a aplicação da multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1998, c/c o art. 267, do Regimento Interno do TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Diante do exposto, propomos o seguinte encaminhamento processual:

28.1 realizar a citação do senhor Raul de Jesus Lustosa Filho (CPF 170.256.211-53), ex-prefeito do município de Palmas/TO (mandatos 2005-2008 e 2009-2012), 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, facultando-lhe, no prazo de quinze dias, que apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Tesouro Nacional as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até a do efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade outros valores eventualmente ressarcidos além daquele já conhecido e especificado adiante, na forma da legislação em vigor, em virtude da inexecução do objeto e por não atingir os objetivos centrais do Convênio 3/2007 (Siafi 615154), firmado com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) em 27/12/2007, circunstâncias que implicam dano ao erário federal e constituem violação de compromissos e deveres formais assumidos, em especial os previstos na cláusula primeira, combinado com a alínea 'a', do Item II, da cláusula segunda do ajuste supracitado, como também do art. 22, da Instrução Normativa nº 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.



Fundamentos legais e normativos para apuração processual: art. 1º, inciso I e § 1º, art. 5º, inciso VII, c/c o art. 8º, da Lei 8.443/1992; art. 1º, inciso I e § 1º, inciso VIII, do art. 5º e art. 197, do Regimento Interno do TCU; art. 84, do Decreto-lei 200/1967; e alíneas 'a', 'b' e 'e', do inciso II, do art. 38, da Instrução Normativa nº 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Dispositivos legais violados: art. 37, *caput*, art. 70, *caput* e parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-lei 200/1967, art. 66 do Decreto 93.872/1986.

Composição do valor:

Data da ocorrência	Valor original - R\$	Natureza
20/3/2008	217.110,00	Débito
20/3/2008	80.000,00	Débito
18/10/2012	116.008,14	Crédito

Valor atualizado até 8/8/2016 (peça 16): **R\$ 314.919,03**

28.1.1 sem prejuízo dos fundamentos fáticos e jurídicos acima, disponibilizar ao responsável, por meio do expediente que promover a medida processual sugerida, os seguintes esclarecimentos e documentos:

a) caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

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

c) em razão do disposto no art. 12, inciso VII, da Resolução-TCU 170/2004, informar que o não atendimento à citação implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo;

d) encaminhar, anexadas à citação, a fim de oferecer elementos básicos para subsidiar a defesa e sem prejuízo de facultar vistas e/ou de disponibilizar cópia de qualquer outro documento ou de todas as peças destes autos, desde que solicitadas na forma regulamentada pelo TCU, cópia da presente instrução, juntamente com as páginas 187-201, da peça 10 (Parecer Técnico 14/2014/DRB/SRHU/MMA), bem como das páginas 96-110, da peça 14 (Parecer Técnico 8/2015/DRB/SRHU/MMA).

Secex-TO, 8 de agosto de 2016.

(assinado eletronicamente)

Fábio Luiz Morais Reis
AUFC/CE – Matrícula 8141-8