

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 015.089/2013-4 (Apenso: TC 018.681/2016-6).

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de contas especial).

Entidade: Município de Luzinópolis – TO.

Recorrente: Leontino Pereira Labres (029.960.901-44).

Representação legal: Vanda Labres da Silva (OAB/TO 5.699) e outros, representando Leontino Pereira Labres.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. CONVÊNIO. CONHECIMENTO DO RECURSO. NOVOS ELEMENTOS COMPROVAM O ALCANCE DAS METAS FIXADAS. PROVIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração (peça 77) interposto pelo Sr. Leontino Pereira Labres, prefeito do município de Luzinópolis/TO no período de 2001 a 2004, em face do Acórdão 3.629/2016-TCU-2ª Câmara, que julgou suas contas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa.

2. Transcrevo abaixo, com ajustes de forma, a instrução da Secretaria de Recursos – Serur (peça 93), que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade (peças 94 e 95), bem como do Ministério Público junto ao TCU (peça 96):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 77) interposto por Leontino Pereira Labres contra o Acórdão 3.629/2016 – TCU – 2ª Câmara (peça 59).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Leontino Pereira Labres, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992, bem como as contas do Sr. José Vicente Barbosa, com fundamento nas alíneas b e c desse último dispositivo;

9.2. condenar os responsáveis, com base no art. 19, caput, da Lei 8.443/1992, ao pagamento das quantias descritas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescida de juros de mora calculados a partir das respectivas datas até o dia da efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento dos débitos aos cofres do Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA, nos termos do art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU;

9.2.1. Sr. Leontino Pereira Labres, pelo débito de R\$ 116.893,87 (cento e dezesseis mil, oitocentos e noventa e três reais e oitenta e sete centavos), referente à data de 02/07/2004;

9.2.2. Sr. José Vicente Barbosa, pelos seguintes débitos:

Quadro anexo à peça 59

9.3. aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 individualmente aos Srs. Leontino Pereira Labres, no valor de R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), e José Vicente Barbosa, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do RI/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, caso pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 271, § 2º, do RI/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.5. autorizar desde logo a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;

9.6. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Proposta de Deliberação que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Tocantins, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA em razão da reprovação da prestação de contas final do Convênio 16/2004 (Siafi 501.918), de 24/06/2004, celebrado com o Município de Luzinópolis/TO com o objetivo de “promover o desenvolvimento sustentável das comunidades dos Municípios de Aguiarnópolis, Ananás, Angico, Cachoeirinha, Darcinópolis, Luzinópolis, Nazaré, Riachinho, Santa Terezinha e São Bento, através de um processo de mobilização social que tenha como instrumento integrador a Agenda 21 Local”, com prazo de vigência de 28/06/2004 a 30/11/2005.

2.1. Conforme consta do plano de trabalho, o objeto do convênio consistia na construção de documentos denominados “Agendas 21 Locais” para 10 municípios Tocantinenses situados na região do Bico de Papagaio, sob a coordenação do Município de Luzinópolis, no bojo do Programa “Sustentabilidade para Todos”. Por meio de uma de uma série de metas (ações) coordenadas, pretendia-se chegar à confecção de um documento único para toda a Região.

2.2. Após desenvolvimento do processo nesta Corte, restou assentado que das nove metas do objeto do convênio oito não foram alcançadas e por consequência a prestação de contas referente à totalidade dos recursos repassados foi rejeitada.

2.3. Dessa forma, as contas do recorrente foram julgadas irregulares, nos termos do art. 16, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992, pela inobservância da metodologia de trabalho e dos requisitos previstos no Edital 2/2003.

2.4. O débito do recorrente, ex-Prefeito na gestão de 2001/2004, foi composto dos recursos efetivamente recebidos, menos o saldo mantido em conta corrente ao final do seu mandato e o preço de aquisição de um veículo legado à administração posterior. Em razão da gravidade da infração apurada, aplicou-se aos responsáveis a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em valor proporcional ao dano.

2.5. Neste momento, o recorrente insurge-se contra a deliberação previamente descrita.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade contido nas peças 82-83, ratificado pelo Relator com a suspensão dos efeitos dos itens 9.1, 9.2.1, 9.3 e 9.5 do acórdão recorrido (despacho de peça 85).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se é possível comprovar a execução das metas do Convênio Siafi 501.918.

5. Da inexecução das metas do Convênio Siafi 501.918.

5.1. Defende-se no recurso a correção da atuação do ex-Prefeito na aplicação dos recursos do convênio, enquanto esteve no mandato.

5.2. Argumenta que:

- a) celebrou o pacto e logo que recebeu os recursos adotou as providências à sua aplicação, e ainda que não fosse sua a obrigação, promoveu a prestação de contas parcial, demonstrando sua responsabilidade com os recursos municipais recebidos;
- b) não houve a devida colaboração da gestão sucessora na apresentação de documentação e demais provas para os servidores do concedente por ocasião da fiscalização **in loco**, bem como não fez qualquer comunicação ao ora recorrente;
- c) do objeto do convênio não constava a execução de coisa física concreta, mas de ações de resultado abstrato, “a busca da comprovação sobre o alcance dos objetivos perseguidos feita algum tempo depois, para ser averiguada e comprovada depende de um trabalho muito mais profundo, onde as provas sobre tal resultado não podem ser constituídas apenas de documentos; mas talvez, e, principalmente, por meio de pesquisas e contatos com pessoas” nesse sentido não houve colaboração da gestão sucessora para “mostrar o alcance dos objetivos conveniados.”
- d) sob a ótica descrita na alínea anterior, o Relator acatou as alegações de defesa no tocante ao processamento e gastos das despesas, e que no momento da fiscalização (quase 10 anos depois da execução do objeto), a justificativa por meio de documentos era a única providência cabível e “se os gastos foram feitos dentro da finalidade dos objetivos, o nexa causal ficou provado, sendo que a apresentação de prova sobre o alcance do objeto, para quem já se encontrava afastado da instituição por cerca de 9 (nove) anos, pode-se dizer que se não impossível pelo menos muito difícil”;
- e) o insucesso do alcance dos objetivos do convênio e a conseqüente imputação dos valores do pacto não devem ser atribuídos ao ex-gestor, mas a seu sucessor que não deu seguimento nas ações iniciadas na sua gestão.

Análise:

5.3. Previamente ao exame dos argumentos trazidos pelo recorrente, entende-se oportuno mencionar os fundamentos para a condenação (peça 60, p. 4), **verbis**:

16. Em se tratando de um Convênio a ser executado por meio de ações interdependentes, o desenvolvimento incompleto de cada uma delas compromete os efeitos das etapas seguintes. A inexistência de dados considerados essenciais pelo Edital 2/2003, que efetuou a chamada para a participação no “Projeto Sustentabilidade para Todos”, levou o órgão concedente a concluir que o Convênio 16/2004 não foi executado a contento e a rejeitar as despesas nele incorridas.

17. Portanto, com as vênias de estilo por divergir do MP/TCU, acolho a análise de que os responsáveis não lograram demonstrar a execução das ações pactuadas no convênio e a proposta de encaminhamento formulada pela Secex/TO. Não obstante, examino alguns aspectos referentes à execução financeira da avença, para acolher a alegação do Sr. Leontino Pereira Labres de que apenas algumas falhas enumeradas no item 4 **supra** dizem respeito à sua gestão, o que, todavia, não tem efeito sobre o mérito das contas, como passo a expor.

5.4. Percebe-se que a imputação do débito decorreu não da execução de despesas, mas da ausência da demonstração perfeita da execução do objeto, em outras palavras, ainda que aplicados os recursos, a prestação de contas, seja a documentação apresentada pelo recorrente, seja pelo gestor sucessor, não se conseguiu demonstrar que o objeto foi executado.

5.5. Isto posto, passa-se ao exame da execução do objeto e da prestação de contas do pacto.

5.6. Para que as contas sejam julgadas regulares, ainda que com ressalvas, deve-se atender ao tripé sustentador da apreciação, a saber: (a) consecução da integralidade do objeto conforme acordado, (b) apresentação da prestação de contas com documentação idônea e apta a comprovar a regularidade das despesas executadas, bem como o atendimento às normas pertinentes, e (c) o nexa

de causalidade entre os recursos alocados ao objeto e a sua realização, estabelecido por linha contínua e demonstrável, que se inicia na liberação do repassador e termina na realização do objeto; comprovando, inequivocamente, que o objeto foi realizado com os recursos a ele destinados, integralmente nele aplicados ou oportunamente devolvidos.

5.7. O art. 28, da IN-STN 01/1997, legislação vigente à época do convênio sob exame, define os documentos que deverão compor a prestação de contas, a qual se destaca o relatório de cumprimento do objeto previsto no **caput** do aludido artigo. É por meio deste relatório que se inicia a análise e a regular comprovação das despesas executadas.

5.8. O relatório deve destacar de forma pormenorizada o que foi de fato executado e demonstrar todas as metas pactuadas, discriminando como se realizou o objeto e, dispõe ainda, sobre o local e as datas do cumprimento do objeto.

5.9. Uma vez descrita e demonstrada no relatório a integralidade da execução do objeto pactuado, deve-se apresentar a completude de documentação apta a comprovar os informes do relatório. Em seguida, para finalizar o tripé do exame da prestação de contas as despesas e a movimentação dos recursos na conta bancária específica devem provar o necessário nexo causal dos recursos federais repassados e o objeto do convênio.

5.10. No presente caso, por meio do relatório de cumprimento do objeto, ainda que em relação aos recursos movimentados somente na gestão do recorrente, não se conseguiu demonstrar a execução, enfatiza-se, das metas pactuadas e que deveriam ter a correspondência com os recursos aplicados. Por certo, que não se está a afirmar que se deveria demonstrar a fração da meta que caberia ao gestor sucessor, mas aquelas metas que de fato couberam ao recorrente e que se referem aos recursos por ele aplicados.

5.11. Como exemplo da não comprovação da consecução do objeto, podem ser citadas diversas pendências que não constaram da prestação de contas parcial resumidas na tabela constante da manifestação do Ministério Público junto ao TCU (peça 56, p.5).

5.12. Apenas a título exemplificativo, observa-se o que ocorreu em relação à Meta 1, que consistia na realização de oficina de capacitação da equipe técnica, interlocutores municipais e equipes dos Fóruns da Agenda 21, de 10 Municípios. O ponto relevante destacado refere-se a anotação constante da Nota Técnica 106/2006/GEPRO/FNMA, de 24/10/2006 (peça 5, p. 122-148), na qual restou registrado:

“que o material e a metodologia utilizados nesta oficina não estavam sob posse da prefeitura, sugiro solicitar a documentação da conveniente, via ofício, como listas de frequência, relatórios das reuniões e outros documentos que verifiquem a execução das atividades.”

5.13. Observa-se que não há como se comprovar, posteriormente ao evento, a realização de oficina se não existem documentos que registrem o evento, a exemplo de lista com a assinatura e identificação dos presentes, fotografias, filmagens e outros meios cabíveis.

5.14. Dessa forma, não se verifica nas razões recursais contraposição com argumentos, sustentados em documentação probatória, à inexecução das metas pactuadas descritas nos presentes autos. Assim, para que se modifique a condenação há que se apresentar elementos probatórios que fossem suficientes para sanear a constatação de inexecução das metas, motivo da condenação do recorrente.

5.15. Ato contínuo, se não demonstrada a execução do objeto, sequer há que se analisar as despesas e o nexo causal entre repasse e objeto, pois estas etapas somente tem sentido lógico caso superada a primeira etapa.

5.16. Ante o exposto, entende-se não haver como acatar razões recursais desprovidas de novos elementos que tenham relação e fazem prova da consecução das metas do Convênio 16/2004 (Siafi 501.918).

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que as razões recursais não foram suficientes para demonstrar a execução das metas do Convênio Siafi 501.918 e, portanto, deve ser mantido o julgamento pela irregularidade das contas. Com base nessas conclusões, propõe-se **negar provimento ao recurso**.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, I e 33, da Lei 8.443/92 c/c o art. 285, caput, do RI/TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar conhecimento às partes e aos órgãos/entidades interessados da deliberação que vier a ser proferida.

É o relatório.