

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Leontino Pereira Labres (peça 77), prefeito na gestão de 2001 a 2004, em face do Acórdão 3.629/2016-TCU-2ª Câmara (peça 59), mediante o qual esta Corte julgou suas contas irregulares, condenou-o a recolher aos cofres do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) o débito equivalente a R\$ 116.893,87 (valor histórico), e aplicou-lhe multa de R\$ 23.000,00, fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/92.

2. A condenação decorreu do fato de que das nove metas contempladas no objeto do Convênio 16/2004 (Siafi 501.918), oito não teriam sido alcançadas, sendo que parte delas deveriam ter sido executadas durante a gestão do ora recorrente, e outra parte, durante a gestão sucessora.

3. O convênio em questão, celebrado em 24/6/2004, consistia em apoio para construção de documentos denominados “Agendas 21 Locais” para 10 municípios tocantinenses situados na região do Bico de Papagaio, cujo objetivo final consistia em promover o desenvolvimento sustentável daquelas comunidades. O prazo de vigência estava previsto para o período entre 28/6/2004 a 30/11/2005.

4. Em sede de recurso, as questões que o ex-gestor trouxe ao debate são, essencialmente, que:
a) celebrou o pacto e logo que recebeu os recursos adotou as providências para a devida 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 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. Segundo o recorrente, “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 **a quo** 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 nexo 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 consequente imputação dos valores do pacto não devem ser atribuídos ao ex-gestor, mas a seu sucessor que não deu seguimento às ações iniciadas na sua gestão.

5. A Secretaria de Recursos do TCU sugere (peça 93 a 95), em relação ao mérito, que se negue provimento ao recurso. A unidade técnica entendeu que a “imputação do débito decorreu da ausência de demonstração da perfeita 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”.

6. Para exemplificar o não cumprimento do objeto, citou a ausência de apresentação de listas de frequência, relatórios das reuniões e outros documentos que comprovassem a execução da 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”.

7. O Ministério Público junto ao TCU (peça 96) acompanhou a proposta alvitrada pela unidade técnica.

8. Passando ao exame dos autos, noto, quanto à admissibilidade, que o presente recurso pode ser conhecido, ante o preenchimento dos requisitos previstos em lei.

9. Em relação ao mérito, peço vênias para discordar do encaminhamento sugerido, pelas razões a seguir expostas.

10. Conforme mencionado, 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”.

11. Nesse sentido, compreendia a execução de nove metas, sendo que, parte delas previstas para execução durante a gestão do Sr. Leontino, e parte durante a gestão do prefeito sucessor (que também foi responsabilizado na decisão ora combatida). O quadro abaixo sintetiza as etapas da avença, períodos de início e término e valores previstos (peça 2, p. 210, p. 268-294), de modo a facilitar a compreensão das metas a cargo de cada gestor:

Meta	Especificação	Início	Término	Valor (R\$)	
				2004	2005
1	Realização de oficina de capacitação da equipe técnica, interlocutores municipais e equipes dos Fóruns da Agenda 21, de 10 Municípios.	Jun/2004	Jul/2004	45.740,00	
2	Plano Regional de Intervenção em Áreas Alteradas.	Abr/2005	Mai/2005	5.270,00	6.730,00
3	Constituição da equipe técnica de apoio ao projeto e à Coordenadoria Regional.	Jun/2004	Mai/2005	65.500,00	21.000,00
4	Realização de encontros comunitários p/ sensibilização e divulgação da Agenda 21, em 10 Municípios.	Ago/2004	Nov/2004	16.505,00	
5	Construção da Agenda 21, em 10 Municípios.	Out/2004	Jan/2005	8.860,00	2.000,00
6	Realização de reuniões para apresentação, discussão e pactuação da Agenda 21, em 10 Municípios.	Dez/2004	Mar/2005	9.550,00	7.500,00
7	Realização de seminário regional de negociação e pactuação da Agenda 21 Local, envolvendo 10 Municípios.	Fev/2005	Mai/2005		8.240,00
8	Realização de seminário regional de transição e afirmação de compromissos entre a gestão atual e a nova gestão.	Abr/2005	Mai/2005		4.590,00
9	Participação de 02 (duas) pessoas no seminário de intercâmbio.	Out/2005	Nov/2005		4.980,00
Total				151.425,00	55.040,00

12. Considerando que a gestão do primeiro prefeito foi encerrada em 31/12/2004, temos que das nove etapas pactuadas, apenas duas tinham término previsto ainda na sua gestão, respectivamente a “1” e a “4”.

13. Além dessas, outras três (“3”, “5” e “6”) iniciavam-se ainda em 2004, apesar de terminarem na gestão seguinte. Por fim, as demais tinham previsão de início e término em 2005. Dessa maneira, de acordo com o cronograma inicialmente previsto, o primeiro prefeito deveria realizar na integralidade apenas as etapas “1” e a “4”, além de realizar parcialmente outras três.

14. Para a execução da parcela do objeto que lhe cabia, o Sr. Leontino Pereira Labres recebeu, em 2/7/2004, o repasse de R\$ 144.925,00. Deste valor, repassou ao sucessor R\$ 4.531,13. Assim, no cômputo do débito imputado ao Sr. Leontino, foi considerado o desconto do valor repassado ao sucessor, bem como o valor do veículo adquirido para execução do convênio no montante de 23.500,00 (cujo débito recaiu sobre o segundo prefeito), chegando ao total de R\$ 116.893,00 (R\$ 144.925,00 - R\$ 4.531,13 - R\$ 23.500,00).

15. Pois bem, a questão fulcral do caso concreto reveste-se em dirimir a dúvida se houve ou não a execução das etapas que cabiam ao ora recorrente, uma vez que ele não pode ser responsabilizado por etapas seguintes a sua gestão.
16. Ao analisar as razões recursais, a unidade técnica ressaltou que as aludidas etapas não foram cumpridas e exemplificou a “ausência de apresentação de listas de frequência dos participantes, fotos e outros documentos que comprovassem a realização dos encontros”, propondo, desse modo, a irregularidade das contas.
17. Consignou que a não comprovação dessas etapas de acordo com o plano de trabalho, somado ao fato de que o sucessor não entregou o produto final do convênio, teriam levado o concedente a rejeitar as contas do ora recorrente, embora em um primeiro momento houvesse promovido a aprovação parcial das contas do Sr. Leontino.
18. Ocorre que, nova documentação foi acostada aos autos pelo recorrente quando o processo já se encontrava em meu gabinete (reunida depois de diversas dificuldades, segundo alega o ex-gestor), que contempla evidências de que as metas previstas para o ano de 2004 foram executadas.
19. Com relação à meta “1” — realização da oficina de capacitação da equipe técnica, interlocutores municipais e equipes dos Fóruns da Agenda 21, de 10 Municípios — o recorrente anexou fotos do encontro (peças 107 a 109), sendo que nelas é possível identificar banner com referência ao objeto do convênio “Agenda 21 – Sustentabilidade para todos” e o nome dos municípios envolvidos. Apresentou, também, a lista de frequência dos participantes (peça 112, p. 2 e 3). A documentação apresentada informa, ainda, que a oficina foi realizada nos dias 16 e 17 de outubro de 2004 e traz o detalhamento das atividades desempenhadas (peça 111, p. 7 e 8), com o conteúdo e a metodologia utilizados e os resultados obtidos, e ainda, que o encontro teve duração de 16 horas e foi realizado na Câmara Municipal de Luzinópolis.
20. Com relação à meta “4” — realização de encontros comunitários para sensibilização e divulgação da Agenda 21, em 10 municípios — o recorrente informou que os encontros foram realizados entre 17 de outubro e 4 de novembro de 2004. Apresentou listas de presença das reuniões nos municípios de Aguiarnópolis, Ananás, Angico, Cachoeirinha, Darcinópolis, Luzinópolis, Nazaré, Riachinho, Santa Terezinha e São Bento (peça 112, p. 4 a 14; peça 113; peça 114, p. 1 e 2), bem como declarações dos gestores à época (peça 106) que confirmam que foram feitas viagens e reuniões com o objetivo de “apresentar o projeto ‘Sustentabilidade para todos’ do Convênio 16/2004 e verificar a indicação de interlocutores e participantes (Fórum da agenda 21) da oficina realizada em Luzinópolis”.
21. As declarações, assinadas pelos então gestores municipais, informam também sobre as visitas da equipe de coordenação “para preparação dos encontros de mobilização e divulgação da Agenda 21 abrangendo a zona rural e urbana, com carga horária de 8 horas, realizadas nos meses de outubro/novembro de 2004”.
22. O recorrente juntou aos autos (peça 110, p. 1 a 9) cópia de cartilha que era distribuída nos encontros com informações para divulgar e informar sobre “a Agenda 21 Local e sua importância para a população como forma de promover o desenvolvimento sustentável com justiça social”.
23. De igual maneira, com relação às metas iniciadas na gestão do Sr. Leontino, em especial, “5” e a “6” — Construção da Agenda 21, em 10 Municípios e Realização de reuniões para apresentação, discussão e pactuação da Agenda 21, em 10 Municípios — foram apresentadas as listas de presença dos munícipes participantes (peça 114, p. 3 a 14; peças 115 e 116), com a descrição das atividades promovidas e dos recursos envolvidos, sendo que a meta “5” foi realizada de 15/11/2004 a 4/12/2004 e, posteriormente, de 5 a 16/5/2006. E a meta “6” de 15 a 22/12/2004 e de 17 a 21/6/2006. Segundo consignou o recorrente, as atividades referentes a essas duas metas foram paralisadas em janeiro de 2005 em função da mudança de gestão, e somente retomadas em 2006.

24. Por fim, com relação à meta “3”, também iniciada na gestão do recorrente — constituição da equipe técnica de apoio ao projeto e à Coordenadoria Regional –, os anexos 9 e 3 (peça 111, p. 9 e peça 106) apresentam a equipe designada pela prefeitura, incluindo a coordenadora regional Vanda Labres da Silva, a servidora Mábia Pereira de Araújo, e outros colaboradores para a equipe técnica, além de informar sobre contratação de empresa de consultoria para suporte ao cumprimento do objeto.
25. Desse modo, o conjunto de documentos acostados aos autos atesta a execução física das metas sob responsabilidade do recorrente. Se o prefeito sucessor não se encarregou de concluir o objeto pactuado, deve ele ser responsabilizado.
26. Assim, uma vez comprovada a execução física do objeto, passa-se a averiguar o nexo causal entre os recursos repassados e o aplicado na consecução da avença.
27. Inicialmente, cabe registrar que a prestação de contas parcial do recorrente, referente à parcela por ele recebida, foi aprovada pelo concedente. Ou seja, do ponto de vista da execução financeira, o Ministério do Meio Ambiente – MMA aprovou as contas parciais do ora recorrente, conforme abaixo explicado.
28. Em breve histórico, de acordo com os dados que constam nos autos, na data de 25/1/2005, já na gestão do novo prefeito, Sr. José Vicente Barbosa, o MMA solicitou o encaminhamento dos relatórios de execução física e financeira do convênio (peça 2, p. 382), que deveriam ser compostos por vários documentos, entre os quais o cronograma de atividades e a “descrição meta a meta das atividades desenvolvidas, apontando o estágio atual de desenvolvimento dos projetos”.
29. Em decorrência, na data de 2/2/2005, foi encaminhada farta documentação com despesas efetuadas até 7/12/2004 (peça 2, p. 386-406, peça 3, p. 06-404, e peça 4, p. 06-96). Fruto de análise a esse conjunto de documentos, expediu-se o Ofício 510/2005/CORE/FNMA/SECEX/MMA, de 2/5/2005 (peça 4, p. 140-142), solicitando à prefeitura de Luzinópolis que apresentasse informações complementares com vistas à aprovação da Declaração Periódica de Gastos (DPG) remetida.
30. Posteriormente, já em 31/1/2006, houve complementação por parte da prefeitura de Luzinópolis, com envio de comprovantes das despesas realizadas no período de 8/12/2004 a 31/12/2004 (peça 4, p. 282-392). Portanto, o MMA recebeu documentos afetos tão somente à gestão do primeiro prefeito, encerrada em 31/12/2004.
31. O FNMA comunicou à prefeitura de Luzinópolis, em 3/5/2006, por meio do Ofício 870/2006/CORE/FNMA/SECEX/MMA, a aprovação da prestação de contas parcial do Convênio, no valor de R\$ 102.424,87, “não existindo pendências portanto sobre o assunto, ressalvadas as advindas de eventual exame posterior da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União” (peça 5, p. 8).
32. Já o Parecer Financeiro 009/2006/CORE/FNMA (peça 5, p. 10-14), de 10/5/2006, assim se posicionou sobre os recursos até então empregados, nos valores de R\$ 102.424,87, repassados pela União, e de R\$ 6.500,00 de contrapartida: “A análise procedida nos demonstrativos evidencia que a conveniente utilizou os recursos repassados no objeto do convênio”.
33. Desse modo, a aprovação financeira do repasse sob responsabilidade do Sr. Leontino revela a existência de nexo causal na consecução do objeto.
34. No âmbito do TCU, o relator **a quo**, no voto condutor do acórdão recorrido, consignou ressalvas às contas do Sr. Leontino, em face das impropriedades identificadas na prestação de contas do ora recorrente, entendimento com o qual comungo, conforme trecho a seguir reproduzido (peça 60):
- Considero relevantes para o exame das contas do Sr. Leontino Pereira Labres as seguintes impropriedades na documentação pertinente à realização da despesa: a ausência de aplicação financeira da disponibilidade de R\$ 144.925,00, no período de 02/07 a 02/09/2004 (parte inicial da alínea b), o pagamento indevido de nove diárias e meia, no valor de R\$ 1.568,00 (alínea f), a

ausência de dados referentes à despesa com a locação de veículos, no importe de R\$ 2.290,00 (alínea g), e a dispensa indevida de licitação para aquisição de uma quantidade adicional de cartilhas educativas, ao preço de R\$ 5.000,00 (alínea h) e o pagamento do veículo Ford Fiesta, placa MWO 0730, antes da homologação do certame (alínea i).

Quanto à ausência de aplicação financeira, essa ocorrência ensejaria ressalva às contas, visto que a citação não indica o débito associado a essa irregularidade. A mesma sorte teriam as três ocorrências seguintes, por se referirem a despesas de diminuta expressão, bem como a última, por ser de natureza formal.

35. Mesmo concluindo que as ocorrências pudessem constituir meras ressalvas, o relator manteve a irregularidade das contas do Sr. Leontino Pereira Labres em razão da não comprovação da execução do objeto, fato, ao meu ver, superado pelas provas apresentadas pelo ex-gestor em sede recursal.

36. Desse modo, considerando que os documentos acostados aos autos são suficientes para comprovar a execução física da parcela do objeto que cabia ao ora recorrente e que, do ponto de vista da execução financeira, o próprio concedente promoveu a aprovação parcial da prestação de contas, entendo que assiste razão ao recorrente em seu pleito no sentido de que a decisão combatida seja reformada.

Desse modo, VOTO para que o Tribunal adote a proposta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de junho de 2017.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator