

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. Acolhimento das alegações de defesa. Contas regulares.

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”, conforme 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”, conforme 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).

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 nº. 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 falta de verificação do 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 nº. 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 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 citados 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 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 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, a mesma Instrução concluiu que persistia 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. 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.

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, de relatoria da Ministra Ana Arraes, 1.449/2016-TCU-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes, 11.236/2015-TCU-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes, 11.222/2015-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, e 7.612/2015-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues. 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 afirmar 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 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, 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 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 457/97 e cláusula décima do Termo de Convênio 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).

25. Na nova instrução deste feito (peça 40) restou verificado que 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.

27. Observou-se, então que, desde a vistoria realizada pela CODEVASF (Ofício 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 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 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 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 conseqüente instauração de tomada de contas especial.

30. O Parecer Técnico 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, analisou a instrução, a alegação de que não há irregularidade, tendo em vista que a prestação de contas dos convênios havia sido aprovada, não deve prosperar. Apontou, assim, que a jurisprudência pacífica é de 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, conforme disposto no artigo 65 da Lei Complementar 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 alegou, também, que tomara ciência da instauração da presente tomada de contas especial, através do ofício 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 88/MIN, de 17/02/2012; cuja redação teria sido distorcida. Foi descumprida a Portaria 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.

33. A instrução continua esclarecendo que, ao contrário do que afirma o responsável, houve ampla comunicação ao mesmo de todos os passos tomados, conforme resumo apresentado no relatório de TCE 032/2015, desde 1999 até 2014, ininterruptamente (peça 29, p. 222-234). Inclusive, o encaminhamento de cópia do Parecer Financeiro 1045/2006/CGCONV/DGI/SE/MI, que tornou sem efeito a aprovação da prestação de contas do Convênio 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, que 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, considerou que não houve nenhum cerceamento à ampla defesa e ao contraditório. Também, cabendo 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.

III –

36. Outro ponto levantado pelo responsável apregou 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/preensões exercitáveis pelo Estado, na esfera administrativa.

37. A instrução afirmou que 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, até 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 convenente 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, relatou, que 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 afirmou, 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 fozca maior. E que não houve aporte de recursos externos, somente a corre o dos problemas gerados, sendo necessária a comprova o dessa alega o pelo Ministério da Integra o.

41. O que foi relatado sobre essa alega o   que esse foi, exatamente, o motivo da instaura o da presente TCE, qual seja, a falta de comprova o do nexo de causalidade entre a utiliza o dos recursos federais e a execu o do objeto do convênio. Como já citado nos itens 17 a 19 desta instrua o, 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 saidas de valores das contas específicas de cada convênio, não havendo comprova o do efetivo recebimento dos valores por essa empresa. Os documentos constantes dos presentes autos permitem verificar que houve a execu o física de parte do objeto dos convênios, não havendo, porém, comprova o de que os recursos para a consecua o 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. Mostrou, ainda, que 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 bastante 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. A instrução de peça 40 concluiu, 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.

46. Ainda, não que houve comprovação de que os recursos para a consecução da obra advieram integralmente dos convênios sob análise, cabendo 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. Desse modo, os documentos constantes do processo não permitiriam concluir sobre a correta aplicação dos recursos repassados, devendo ser rejeitadas as contas do gestor, sendo este condenado ao valor total do débito.

47. Por fim, que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Domingos Pereira Coelho não lograram afastar o débito imputado ao mesmo, tendo em vista que não apresentara argumentos válidos que comprovassem a regular utilização dos recursos federais, repassador por meio dos Convênios 457/97 (SIAFI 340516) e 177/99 (SIAFI 387068), restando caracterizado prejuízo ao erário, imputável ao agente responsável citado.

48. Alertou que, não seria 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, devendo essas contas serem julgadas irregulares, com condenação em débito.

49. Ao final a instrução trouxe a proposta, então:

a) rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Domingos Pereira Coelho (CPF 017.767.701-53), 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, 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) que fossem julgadas irregulares as contas do Sr. Domingos Pereira Coelho, condenando-o ao pagamento das importâncias abaixo relacionadas:

- . 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) que fosse aplicada Sr. Domingos Pereira Coelho a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno.

50. Após a concordância da Diretora e do Secretário da Unidade Técnica (peças 41 e 42, respectivamente), os autos fora analisados pelo MPTCU, que por meio do Parecer de peça 46, teceu as seguintes análises:

a) restaria prejudicada a vertente de impugnar a transferência de domínio da área do Projeto Jaburu para beneficiários privados por meio de lei municipal, sem autorização prévia do órgão concedente federal e sem a previsão de procedimento licitatório, haja vista que implicaria a necessidade de atribuir também ao Município de Formoso do Araguaia/TO dívida decorrente de benefício indevido que teria sido por ele auferido em sede de desvio de finalidade na execução do objeto dos convênios: a responsabilidade do ente federado não foi acrescida à relação jurídica processual ao longo de 17 anos, período que ultrapassa o limite temporal de 10 anos fixado na Instrução Normativa TCU n.º 71/2012 para a regularidade dos procedimentos de contraditório e ampla defesa de agentes jurisdicionados;

b) os termos do estudo de viabilidade técnica do Projeto Jaburu submetido ao exame da instância federal concedente continham previsão de repasse da gestão do empreendimento a uma associação de usuários antes do início da operação;

c) a falta de nexo de causalidade referida no Parecer Conjur/AGU 44/2013 se circunscreve ao eventual aporte dos recursos adicionais pela entidade à qual foi alienado o Projeto Jaburu, quando deveria referir-se, somente, à ausência de comprovação da regularidade da aplicação dos recursos públicos (federais e municipais) dos convênios firmados para a execução do Projeto Jaburu no tocante à funcionalidade das obras executadas até o término da vigência total dos ajustes, ocorrido em 31/12/2000;

d) as informações disponíveis nos autos são suficientes para comprovar a participação da empresa Vila Boa Engenharia Ltda. na execução das obras e o recebimento regular dos valores dos pagamentos, exceto no tocante a três lançamentos na movimentação bancária, nos valores de R\$ 550.000,00 (29/09/98), R\$ 100.000,00 (16/10/98) e R\$ 295.475,20 (13/11/98), correspondentes aos pagamentos realizados sem documentação comprobatória na etapa de execução do objeto do 1.º Termo Aditivo ao Convênio 457/97, uma vez que não constam dos autos as notas fiscais de n.ºs 2003, 2008 e 2013, correspondentes aos cheques n.ºs 937555, 937556 e 937559 (peças 6, p. 200; e 8, pp. 116, 118 e 120);

e) o parâmetro adequado para aferir a execução das ações previstas nos Convênios n.ºs 457/97 e 177/99 está vinculado à evolução dos serviços conforme os resultados das vitorias locais realizadas pelo órgão concedente: considerando-se os resultados das cinco vitorias realizadas, no período de junho de 1998 a novembro de 2001, concluiu que as falhas construtivas identificadas em alguns itens de serviços do Projeto Jaburu teriam ocorrido na etapa das ações do 1.º Termo Aditivo ao Convênio n.º 177/99;

f) consoante documentação disponível nos autos acerca das intervenções posteriores efetuadas no Projeto Jaburu e das vitorias locais nos anos de 2005, 2009 e 2010, não se confirmou a inutilidade total do empreendimento, conforme proposição dos relatórios de 2001 como fundamento para a glosa integral de valores despendidos nos convênios;

g) o Projeto Jaburu, a despeito de algumas deficiências executivas ou desconformidades com a concepção original, teve aproveitamento de sua execução em prol dos beneficiários selecionados (cujo contingente foi alterado, em 25/08/99, para 78 famílias em lotes individuais de 8,71ha), repercutindo-se por ser indevida a glosa por ausência de nexo de causalidade entre receitas e despesas dos convênios;

h) não ocorreu dano ao erário em sede de débito, uma vez que se comprovou índice de execução compatível, à época da vistoria, com os pagamentos realizados;

i) o prazo prescricional decenário da pretensão punitiva findou em 11/01/2013 (dez anos a contar de 11/01/2003, início da vigência do Código Civil de 2002), anteriormente à data de 11/04/2016 (peça 33), referente ao ato que ordenou a citação nos autos.

51. O Parecer do MPTCU manifestou-se, em divergência parcial da proposta da Unidade Técnica (peças 40/42), para que fossem julgadas irregulares as contas do Senhor Domingos Pereira Coelho, condenando-o ao pagamento do débito nas parcelas e datas indicadas a seguir: R\$ 550.000,00 (29/09/1998), R\$ 100.000,00 (16/10/1998) e R\$ 295.475,20 (13/11/1998).

52. Em Despacho firmado em 08/08/2017, O Exmo. Sr. Ministro Relator, André Luís de Carvalho, determinou o retorno do processo à Secex/TO para que reanalisasse a matéria, à luz de todos os elementos supervenientes, consolidando-os em nova instrução técnica a ser submetida ao Relator, tendo em vista a petição acostada pelos representantes do responsável à Peça 47.

EXAME TÉCNICO

53. Nessa peça de petição, apresentada em 24/05/2017, o Sr. Domingos Pereira Coelho adota a seguinte linha de defesa:

a) ocorreu prescrição punitiva no processo de instauração da tomada de contas especial;

b) foram trazidos aos autos as fotocópias das Notas Fiscais 2003, 2008 e 2013, que se referem aos pagamentos efetuados, respectivamente, com os cheques 937555, 937556 e 937559, que não constavam dos autos;

c) que os recursos federais foram integralmente utilizados na consecução do objeto conveniado, como mostrado, inclusive, pelo MPTCU.

54. Em primeiro lugar, assiste razão ao responsável quanto a extinção da pretensão punitiva, como, inclusive, foi demonstrado no Parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 46, p. 6-7), que reafirmou:

34 ... Como se sabe, na sessão extraordinária de 08/06/2016, restou assente mediante o Acórdão n.º 1441/2016-TCU-Plenário, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, que a pretensão punitiva a cargo do Tribunal subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (10 anos), iniciando-se a contar da data da ocorrência da irregularidade sancionada e interrompendo-se com o ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte. Aplica-se ainda a regra de transição prevista no art. 2028 do Código Civil, na linha dos recentes julgados como os Acórdãos n.ºs 1520/2016 e 1641/2016 do Plenário, e 3931/2016 da 1.ª Câmara.

35. Uma vez que as parcelas da dívida e as irregularidades relativas à execução física do objeto dos convênios estão referenciadas aos períodos de 29/09/98 a 13/11/98 (débitos), de 28/03 a 09/08/2000 (pagamentos antecipados) e 31/12/2000 (término da execução do Projeto com deficiências construtivas), findou o respectivo prazo prescricional decenário da pretensão punitiva em 11/01/2013 (dez anos a contar de de 11/01/2003, início da vigência do Código Civil de 2002), anteriormente à data de 11/04/2016 (peça 33), referente ao ato que ordenou a citação nos autos, cujo efeito seria o de interromper o prazo prescricional. Conclui-se, assim, à luz do novel entendimento firmado sobre a matéria que houve o decurso do prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva pelo Tribunal.

55. Essa prescrição, no entanto, não abrange a possível pretensão da administração, por meio do TCU, em recuperar recursos federais, porventura, mal aplicados. No entanto, as cópias das notas fiscais apresentadas têm o condão de suprir a única falha apontada, também, pelo MPTCU (peça 45, p. 4), que poderiam gerar débito:

17. Entretanto, passam a ser glosadas três despesas, nos valores de R\$ 550.000,00 (29/09/98), R\$ 100.000,00 (16/10/98) e R\$ 295.475,20 (13/11/98), correspondentes aos pagamentos realizados sem documentação comprobatória na etapa de execução do objeto do 1.º Termo Aditivo ao

Convênio n.º 457/97, uma vez que não constam dos autos as notas fiscais de n.ºs 2003, 2008 e 2013, correspondentes aos cheques n.ºs 937555, 937556 e 937559 (peças 6, p. 200; e 8, pp. 116, 118 e 120).

56. Dessa forma, havendo o responsável tomado ciência do ofício de citação que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 35, que lhe cobrava débito decorrente da 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, 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, contrariando o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como o Decreto-Lei 200/1967, a cláusula quinta do Termo de Convênio 457/97 e a cláusula décima do Termo de Convênio 177/99, o mesmo responsável apresentou, tempestivamente suas alegações de defesa e petição complementar, conforme documentação integrante das peças 38 e 47.

57. Efetuando-se as análises desses documentos, à luz do Parecer MPTCU (peça 46) e do Despacho do Relator (peça 48), não se confirmaram as condutas que ensejem a aplicação de sanções e comprovou-se a execução do objeto dos convênios, em linha alternativa às conclusões da unidade técnica no seu parecer à Peça 40.

CONCLUSÃO

58. Em face das análises promovidas, propõe-se acolher integralmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Domingos Pereira Coelho, uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a ele atribuídas. Desse modo, suas contas devem ser julgadas regulares, dando-se quitação plena.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas do Sr. Domingos Pereira Coelho (CPF 017.767.701-53), ex-prefeito municipal de Formoso do Araguaia - TO (Gestão 1997-2000), dando-se-lhe quitação plena;

b) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, nos termos do § 3º. do art. 16 da Lei 8.443/1992;

c) arquivar os presentes autos.

Palmas, em 19 de setembro de 2017.

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