

TC 002.576/2011-2

Natureza: Recursos de Reconsideração

Unidade: Município de Lavandeira/TO

Recorrentes: Antônio Francisco Leite, ex-prefeito (CPF 169.710.781-87), e Rômulo de Macêdo Vieira, ex-secretário de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (CPF 057.630.451-49).

Advogados: Fábio Sarinho Paiva (OAB/RN 3876), Lilian Abi Jaudi Brandão (OAB/TO 1824) e outros (procurações às peças 58 e 62).

Sumário: Tomada de Contas Especial. Não comprovação da regular aplicação de recursos federais repassados mediante convênio. Irregularidade das contas, com débito e multa. Recursos de Reconsideração. Conhecimento. Negativa de provimento de um e provimento do outro. Ciência aos interessados.

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelos Senhores Antônio Francisco Leite, ex-prefeito do Município de Lavandeira/TO (peça 57), e Rômulo de Macêdo Vieira, ex-secretário de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (peça 61), em face do Acórdão 3484/2012 – 2ª Câmara (peças 44 a 46), que julgou as contas do primeiro irregulares, com base no artigo 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, condenou-o ao pagamento do débito apurado e aplicou-lhe multa com base no artigo 57, da referida lei, além de aplicar multa ao segundo, com base no artigo 58, inciso II, do mencionado diploma legal.

HISTÓRICO

2. A presente Tomada de Contas Especial (TCE) foi instaurada pelo Ministério da Integração Nacional contra o Senhor Antônio Francisco Leite, em razão de irregularidades detectadas na execução do **Convênio 487/1999**, cujo objeto era a construção de doze pequenas barragens para reservação de água em benefício de comunidades rurais da região, conforme Plano de Trabalho (peça 1, p. 28-38 e 6-8).

3. O ex-prefeito foi citado para responder acerca da construção de doze pequenas represas em propriedades particulares, contrariando o interesse público (peça 25). O ex-secretário de Infraestrutura Hídrica do Ministério, por sua vez, foi chamado em audiência para se defender quanto à aprovação do Plano de Trabalho e à celebração do Convênio sem o atingimento das metas pactuadas, já que não haviam sido observadas as seguintes questões (peça 24):

- a) o Município não contava com área própria para a construção das obras, contrariando o artigo 2º, da IN/STN 1/1997;
- b) as barragens foram construídas em propriedades particulares, beneficiando apenas quatro proprietários rurais e
- c) somente em 21/2/2000 foram apresentadas as escrituras públicas de doação de pequenas áreas situadas no interior de fazendas.

4. A Unidade Técnica, referendada pelo MP/TCU, propôs a rejeição das defesas apresentadas por referidos gestores, entendimento acolhido pelo Ministro-Relator.
5. Este destacou que o Plano de Trabalho da avença previa que as obras seriam implementadas em benefício de comunidades rurais da região (peça 44, p. 1). Entretanto, como demonstrado nos trechos transcritos do Relatório de Viagem do Departamento de Projetos e Obras Hídricas (de 30/5/2001) e da Nota Técnica MI/SIH/DOH, de 6/6/2003, o interesse público não foi atingido com a execução do Convênio em tela, pois beneficiou um grupo restrito de poucos proprietários de terra (peça 44, p. 1-2).
6. Assim, votou para que as contas do ex-prefeito fossem julgadas irregulares, condenando-o ao recolhimento do débito apurado, aplicando-lhe, ainda, a multa prevista no artigo 57, da Lei Orgânica/TCU (peça 44).
7. Em relação ao Senhor Rômulo de Macêdo Vieira, ex-secretário de Infraestrutura Hídrica do Ministério, o Ministro-Relator entendeu que restou caracterizada sua falta de zelo ao não exigir que os convenientes comprovassem, antes da celebração do ajuste, a propriedade dos terrenos onde seria executado o objeto, e por não ter justificado o motivo de ter aprovado a proposta apesar do não atendimento ao referido requisito.
8. Consignou, ademais, que o TCU já havia deliberado acerca de sua conduta (**Acórdão 1684/2009 - Plenário**), em TCE instaurada em razão de irregularidades constatadas no âmbito do Convênio 251/1999, cujo objeto era a construção de açudes, de forma semelhante ao convênio ora em análise. Acrescentou que, naqueles autos, verificou-se a construção de barragens em áreas particulares (ocorrência idêntica à apurada nestes autos) e que o ex-gestor foi punido com a multa prevista no artigo 58, da Lei Orgânica/TCU (peça 44, p. 2).
9. O Ministro-Relator destacou, ainda, que, além da falta das devidas escrituras públicas, havia ausência de licenciamento ambiental, do relatório técnico específico para cada barragem, do relatório de medição dos serviços executados, assim como houve a elaboração do relatório de execução das barragens sem a identificação de nomes e locais (peça 1, p. 211, e peça 44, p. 2).
10. Dessa forma, concluiu que o Convênio 487/1999 foi aprovado sem a observância das normas legais aplicáveis, em especial o artigo 2º, inciso VIII, da IN STN 1/1997, tendo havido a construção indevida das barragens em terras particulares que, mesmo depois das doações realizadas ao Município, continuaram servindo especialmente aos seus antigos proprietários e não à população local.
11. Assim, votou no sentido da rejeição das razões de justificativa do ex-secretário, e para que lhe fosse aplicada multa, encaminhamento adotado pelo Colegiado quando da prolação do Acórdão 3484/2012 – 2ª Câmara (peças 44 e 46).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

12. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 64-66), ratificado à peça 68, pelo Ministro-Relator Raimundo Carreiro, que concluiu pelo conhecimento dos recursos, suspendendo-se os efeitos, quanto aos recorrentes, da totalidade do Acórdão 3484/2012 – 2ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

EXAME TÉCNICO

Recurso de Reconsideração do Senhor Antônio Francisco Leite (peça 57)

Argumento: As barragens atendem à população local

13. Aduz que as barragens atendem não somente a particulares proprietários das terras, mas também a inúmeros moradores (população local), como comprovam as declarações anexadas. Assim, assegura que o objetivo do convênio foi atendido (peça 57, p. 1-5).

Análise

14. Sabe-se que, no TCU, as declarações de terceiros têm baixo valor probatório, à luz do que dispõe o Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo da Corte de Contas (artigo 298, do Regimento Interno/TCU):

Art. 368. As declarações constantes do documento particular, escrito e assinado, ou somente assinado, presumem-se verdadeiras em relação ao signatário.

Parágrafo único. Quando, todavia, contiver declaração de ciência, relativa a determinado fato, o **documento particular prova a declaração, mas não o fato declarado**, competindo ao interessado em sua veracidade o ônus de provar o fato. (original sem grifo).

15. Assim, considerando que cabe ao gestor demonstrar a regular aplicação dos recursos recebidos por meio do Convênio (artigo 70, parágrafo único, c/c artigo 71, inciso VI, da CF/88, e artigo 93, do Decreto-lei 200/1967), é necessário verificar se há, nos autos, outras provas que lhe socorram.

16. Compulsando os autos, verifica-se que os recursos foram repassados ao Município, por meio de ordem bancária, em 18/4/2000 (peça 1, p. 57), tendo sido creditados na conta corrente em 2/5/2000 (peça 1, p. 82). O Termo do Convênio 487/99 foi firmado em 31/12/1999 (peça 1, p. 28-38) e o ex-prefeito deveria prestar contas dos recursos recebidos até o dia 18/10/2000 (peça 1, p. 61 e 66).

17. Ocorre que técnico do órgão concedente, por meio do Relatório de Viagem datado de 30/5/2001, constatou que (peça 1, p. 94-102):

12.2 – Das 12 barragens, 08 estão construídas em uma mesma propriedade denominada Fazenda Ponte D'Água, sendo uma barragem para cada beneficiado, ou seja, cada herdeiro da família [...]

12.4 – As barragens foram, de fato, construídas em propriedades particulares. Estão situadas no interior das fazendas, onde o acesso é restrito aos proprietários e seus empregados. Mesmo tornando-se de “uso público”, considero pouco provável - reitero, pela sua localização -, que o público possa ter acesso à água.

18. O ex-prefeito se manifestou, em 11/11/2002, alegando que: havia executado o objeto pactuado; as barragens serviam tanto às pessoas como aos animais; as terras não eram particulares, já que teriam sido doadas ao Município em fevereiro de 2000; havia livre acesso às 12 barragens para aqueles que delas necessitassem e mesmo que estivessem em terras particulares não havia tal proibição no termo de convênio. Juntou, ademais, certidões para demonstrar que as áreas pertenciam à Prefeitura Municipal (peça 1, p. 118-124).

19. O Concedente, por meio da Nota Técnica datada de 6/6/2003 (peça 1, p. 128), reiterou as informações contidas no relatório de 30/5/2001 e assegurou que:

as barragens foram, de fato, construídas dentro do perímetro cercado de cada Fazenda e de acordo com o nome do beneficiário previamente determinado;

[...]

em nenhuma das 12 barragens visitadas foram encontrados animais ou pessoas se servindo da água, exceto os próprios moradores ou animais da Fazenda, comprovando de forma incontestada que as obras não têm “servidão pública”, por não terem livre acesso do público, ou seja, o acesso é restrito aos seus beneficiários citados no Relatório de 18 de maio de 2001.

20. Por meio de Parecer Conjur/MI 303/2005, a Consultoria Jurídica do Ministério destacou que o Convênio foi firmado sem que suas recomendações, feitas à época, tivessem sido atendidas. A Conjur havia ressaltado, naquele momento, a necessidade da adequada comprovação de propriedade das áreas, o que não houve, pois foram apresentadas somente escrituras de doação referentes a dez barragens. Em adição, consignou (peça 1, p. 132):

6. Causa estranheza a aceitação de referidos documentos pela área técnica, já que no próprio corpo das Escrituras de Doação, consta a observação de que as áreas doadas encontravam-se cravadas em propriedades particulares, confrontando-se por todos os lados com terras do doador, fato que tornava impositiva a constituição de servidão de acesso aos locais das barragens para possibilitar o uso público das obras.

7. Também o fato de oito das barragens previstas no objeto do convênio serem construídas em uma só propriedade não foi sequer questionado pela área técnica responsável, na ocasião da formalização do convênio, e hoje torna-se um dos fundamentos para instauração de Tomada de Contas Especial.

21. Em relação às alegações e documentos trazidos aos autos pelo prefeito em 11/11/2002, aduziu (peça 1, p. 132):

11. Passando-se à análise dos documentos acostados pela Prefeitura de Lavanderia (fls. 275/281) temos que os mesmos não são hábeis a afastar as falhas constatadas, tratando-se de meras certidões referentes às escrituras de doação já apensadas.

12. No caso em tela, entendo que apenas a instituição de servidões públicas de acesso às barragens construídas seria medida hábil a sanar a irregularidade verificada.

13. Em decorrência do exposto, opino pela rejeição das alegações de defesa e documentação encaminhadas pela Prefeitura Municipal de Lavandeira, devendo ser tomadas as providências para que seja instaurada a Tomada de Contas Especial referente ao processo em epígrafe.

22. Comunicado da rejeição de suas alegações (peça 1, p. 152), o prefeito apresentou “Pedido de Reconsideração”, em 20/2/2006, destacando que o próprio Concedente havia atestado que as barragens foram feitas. Ademais, ressaltou que as terras onde foram feitas não eram particulares, mas públicas, como comprovam as certidões de registro de imóvel anexadas aos autos (peça 1, p. 155-158).

23. O Ministério, por meio do Parecer Técnico RA/PC 487/99, de 13/12/2006, entendeu que os argumentos constantes do “Pedido de Reconsideração” e os documentos nele anexados nada acrescentaram ao que já havia sido analisado, motivo pelo qual foi reiterada a recomendação que fosse instaurada a TCE (peça 2, p. 48-49).

24. Posteriormente, no Relatório de TCE 13/2008 (peça 3, p. 67-71), foi mantida a responsabilidade do ex-prefeito pelo valor total transferido ao Município.

25. No âmbito do Tribunal, o ex-prefeito não juntou documentos em suas alegações de defesa, conforme consignado pela Secex/TO (peça 40, p. 2).

26. Dessa forma, o conjunto probatório indica que as barragens foram feitas em áreas que, mesmo tendo sido doadas ao Município (sendo, portanto, públicas), não geraram qualquer benefício à população, mas apenas aos antigos proprietários das terras. A construção dessas barragens, portanto, não teve finalidade pública.

27. Houve, assim, um vício insanável quanto ao Princípio da Impessoalidade (artigo 37, caput, da Constituição Federal), que é balizador da atuação da Administração Pública da União, dos Estados e dos Municípios. Era desnecessário, portanto, que houvesse previsão, no termo de convênio, no sentido de que as barragens deveriam ser localizadas em áreas de fácil acesso à população.

28. Por conseguinte, será proposto o não provimento deste recurso.

Recurso de Reconsideração do Senhor Rômulo de Macêdo Vieira (peça 61)

Argumento 1: Ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU

29. De início, alega que houve a prescrição da pretensão punitiva do TCU, matéria de ordem pública que deve ser analisada mesmo que o recurso não seja conhecido, conforme o artigo 219, §5º,

do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária aos processos desta Corte de Contas (peça 61, p. 2).

30. Isto, pois o convênio em questão foi firmado em 31/12/1999, ou seja, teriam transcorrido mais de 12 anos entre aquele ato e o julgamento ocorrido em 2012. Ocorreu, portanto, a prescrição, conforme o artigo 205, c/c artigo 2.028, do Código Civil (prazo de 10 anos), aplicados por analogia no TCU, conforme as ementas transcritas pelo recorrente (peça 61, p. 2-3).

31. Destaca que na entrada em vigor do novo Código Civil, em janeiro de 2003, não havia transcorrido mais da metade do prazo prescricional previsto no código anterior (de 20 anos), motivo pelo qual o artigo 2.028 do novo diploma determina a aplicação do prazo previsto em seu artigo 205 ao caso concreto (peça 61, p. 4).

Argumento 2: A apresentação das escrituras públicas sanou a falha meramente formal e o Tribunal já adotou referido entendimento para caso similar

32. Alega que as falhas detectadas são meramente formais e que não causaram dano ao erário. Ademais, os documentos de propriedade foram apresentados logo depois, o que supriu as incorreções (peça 61, p. 4).

33. Argumenta que esse foi o entendimento do Tribunal quando do Acórdão 535/2006 – 1ª Câmara, que reconheceu a regularidade das contas depois de sanado suposto vício de propriedade dos bens utilizados para a construção de poços, com a decretação de utilidade pública da área, para fins de servidão pública de passagem e acesso à água do poço. Ressalta que, nesse caso, embora as medidas só tenham sido adotadas depois da construção dos poços, o TCU acatou as alegações do recorrente daqueles autos (peça 61, p. 4).

34. Ademais, destaca que no próprio voto do acórdão ora recorrido se reconheceu que as escrituras públicas de doação foram apresentadas em 21/2/2000 e que a liberação dos recursos só ocorreu em 18/4/2000 (peça 61, p. 5).

35. Dessa forma, resta demonstrado que agiu com cuidado, zelo e que o Ministério da Integração Nacional confere a atenção adequada aos convênios que celebra, apesar de seu grande número e da dimensão do território nacional (peça 61, p. 5).

36. Defende, então, o acatamento de suas razões recursais de forma a afastar a possibilidade de existirem decisões antagônicas para casos idênticos (peça 61, p. 5).

Pedido

37. Pede que seu recurso seja conhecido, que seja declarada a prescrição suscitada e, sucessivamente, que as contas apreciadas sejam julgadas regulares (com a devida quitação).

Análise

38. Preliminarmente, o recorrente alega ter havido a prescrição da pretensão punitiva do TCU, com base no prazo de 10 anos previsto no artigo 205, do Código Civil.

39. Deve-se ressaltar, de início, que não há qualquer previsão de prazos prescricionais na Lei 8.443/1992 ou no Regimento Interno/TCU, diplomas que disciplinam o processo nesta Corte de Contas.

40. No que tange às ações de ressarcimento ao erário, o Tribunal já decidiu, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência (Acórdão 2.709/2008 – Plenário), que são imprescritíveis, ressalvada a possibilidade de dispensa da instauração da tomada de contas especial, prevista no §4º, do artigo 5º, da IN TCU 56/2007. Nesse julgamento, ademais, o Ministro - Relator destacou o entendimento adotado no Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF, pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento.

41. Entretanto, em relação à punição de ilícitos praticados por agente público, de que não resulte dano, mas violação a normas e princípios, o TCU já se pronunciou no sentido de que deve ser adotado o prazo prescricional de 10 anos previsto no artigo 205, do Código Civil, a exemplo dos acórdãos: 545/2011 – 2ª Câmara, 771/2010-Plenário e 8.348/2010-1ª Câmara.

42. Verifica-se que o recorrente só foi chamado aos autos para se manifestar, na fase externa da TCE, quando a Unidade Técnica constatou que teriam ocorrido irregularidades tanto na liberação dos recursos, por parte do Senhor Rômulo de Macêdo Vieira, como por parte do gestor municipal (peça 20). Assim, foi chamado em audiência, por meio do ofício 1455/2011/SECEX-TO, no dia **26/12/2011** (peças 24 e 26).

43. Como o Tribunal lhe responsabilizou pela aprovação do plano de trabalho e celebração da avença sem o devido zelo e cautela (peça 24 e 44, p. 2), constata-se que o gestor do Ministério da Integração Nacional foi chamado para se defender, em 26/11/2011, quanto a fato ocorrido em **31/12/1999** (assinatura do termo de convênio, peça 1, p. 38), ou seja, há mais de 10 anos da efetivação de sua audiência.

44. Dessa forma, embora haja, nos autos, indícios de que o recorrente tenha faltado com zelo no trato da coisa pública, como evidenciado na instrução da Unidade Instrutiva (peça 20), o transcurso de mais de 10 anos entre a ocorrência do fato e a sua audiência impede o pleno exercício de seus direitos ao contraditório e à ampla defesa (artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal/1988). Eis que tamanho lapso temporal desafia de forma intransponível a memória e a capacidade de organização e guarda de documentos do recorrente.

45. Ressalte-se que ficou evidente, nos autos, a intempestividade nas apurações por parte do Órgão Concedente, como destacado pela CGU, no relatório de Auditoria 214881/2010 (peça 3, p. 77), o que prejudicou a adequada responsabilização dos envolvidos.

46. Dessa forma, será proposto o provimento de seu recurso de forma a afastar a multa que lhe foi aplicada.

47. Vale destacar que distinta é a situação do ex-prefeito, que se manifestou a respeito das irregularidades a ele atribuídas, já na fase interna da TCE, em 11/11/2002 (peça 1, p. 118-120) e em 20/2/2006 (peça 1, p. 155-158). Posteriormente foi citado, pelo Tribunal, em 28/12/2011 (peças 25 e 33).

48. Destarte, não transcorreu lapso temporal suficiente que impedisse o exercício de seus direitos à ampla defesa e ao contraditório, tendo em vista que desde 2002 tem conhecimento das impugnações e se manifesta nos autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

49. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) conhecer dos Recursos de Reconsideração interpostos pelos Senhores Antônio Francisco Leite e Rômulo de Macêdo Vieira, com fulcro nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/92, c/c artigo 285, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, negar provimento ao apelo do primeiro e dar provimento ao do segundo, de modo a reformar o Acórdão 3484/2012 – 2ª Câmara, conferindo a seguinte redação aos itens 9.2 e 9.3 da referida decisão:

9.2. (excluído)

9.3. aplicar ao Sr. Antônio Francisco Leite a multa prevista no art. 57, da Lei n. 8.443/1992, no importe de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da aludida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir da data do presente acórdão, até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

b) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.



TCU/Secretaria de Recursos, 4ª Diretoria, em 6/12/2012.

(assinado eletronicamente)

Adriano J. F. Rodriguez
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 6486-6