



TC 015.089/2013-4

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidades jurisdicionadas: Fundo Nacional de Meio Ambiente e Município de Luzinópolis/TO

Responsáveis: Leontino Pereira Labres (CPF 029.960.901-44) e José Vicente Barbosa (CPF 169.322.851-34)

Procurador: Vanda Labres da Silva (peça 43)

Processo conexo: TC 015.933/2009-0

Relator: Marcos Bemquerer Costa

Proposta: terminativa (rejeitar alegações, revelia, contas irregulares, condenação em débito, multas)

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial - TCE instaurada pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA, em razão da não aprovação das contas relativas ao Convênio 16/2004 (Siafi 501918), celebrado entre a União, por intermédio do MMA e do Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA, e o município de Luzinópolis/TO, tendo por objeto promover o desenvolvimento sustentável das comunidades envolvidas, por meio de um processo de mobilização social tendo como instrumento integrador a Agenda 21, conceito derivado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Eco-92, em conformidade com o Plano de Trabalho. A vigência foi originalmente prevista para o período de 28/6/2004 a 30/11/2005 e, posteriormente, prorrogada até 31/5/2007 (peça 2, p. 190-216; peça 4, p. 226-242; peça 5, p. 32-44 e 288-300).

2. A responsabilidade pela irregularidade foi atribuída aos senhores Leontino Pereira Labres e José Vicente Barbosa, ambos ex-prefeitos de Luzinópolis/TO, tendo exercido seus mandatos nos períodos 2001-2004 e 2005-2008, respectivamente.

3. O Plano de Trabalho em questão consistia na realização de nove etapas, a saber (peça 2, p. 210):

- i) realização de oficina de capacitação da equipe técnica, interlocutores municipais e equipes dos Fóruns da Agenda 21, de 10 municípios;
- ii) elaboração do Plano Regional de Intervenção em Áreas Alteradas;
- iii) constituição da equipe técnica de apoio ao projeto e à Coordenadoria Regional;
- iv) realização de encontros comunitários p/ sensibilização e divulgação da Agenda 21, em 10 municípios;
- v) construção da Agenda 21, em 10 municípios;
- vi) realização de reuniões para apresentação, discussão e pactuação da Agenda 21, em 10 municípios;
- vii) realização de seminário regional de negociação e pactuação da Agenda 21 Local, envolvendo 10 municípios;
- viii) realização de seminário regional de transição e afirmação de compromissos entre a gestão atual e a nova gestão;
- ix) participação de duas pessoas no seminário de intercâmbio.

4. O Convênio 16/2004 (Siafi 501918) foi produto de demanda induzida por meio do Edital FNMA 2/2003, a partir do qual o município de Luzinópolis/TO apresentou o projeto 'Sustentabilidade para Todos' (peça 1, p. 20-130), descrevendo como propósito reduzir o atraso regional e promover a sustentabilidade integrada, envolvendo ações que contemplariam municípios contíguos (Aguiarnópolis, Ananás, Angico, Cachoeirinha, Darcinópolis, Luzinópolis, Nazaré, Riachinho, Santa Terezinha e São Bento, todos situados no Estado do Tocantins). O resultado da triagem aprovou o projeto na 24ª Reunião Extraordinária do Conselho Deliberativo do FNMA, publicada no Diário Oficial da União - DOU, de 5/11/2003 (peça 1, p. 282-284). Por meio do ajuste supracitado foi estabelecido pacto regionalizado tendo Luzinópolis/TO como protagonista da implementação.

5. O montante repassado pelo FNMA foi de R\$ 199.965,00, liberado mediante ordens bancárias emitidas em 30/6/2004 e em 23/12/2005 (R\$ 144.925,00 e R\$ 55.040,00, respectivamente), conforme descrito na Instrução inaugural (peça 17, item 5).

RETROSPECTO PROCESSUAL

6. A análise da Instrução inicial (peça 17) propugnou pela citação dos ex-prefeitos de Luzinópolis/TO pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos relativos ao Convênio 16/2004 (Siafi 501918).

7. Relativamente a Leontino Pereira Labres foi atribuída responsabilidade por um débito de R\$ 116.893,87, em valor original, com data de referência em 2/7/2004 (peças 20 e 22). Para José Vicente Barbosa o débito atribuído foi no importe de R\$ 83.071,13, sendo R\$ 28.031,13 com data de referência em 1º/1/2005 e R\$ 55.040,00 com data de referência em 28/12/2005 (peças 21 e 23). A estipulação de tais débitos e datas referenciais arrimam-se em razões plausíveis esclarecidas na análise preliminar da Secex-TO (peça 17, itens 35 a 42).

8. Por meio de procurador nomeado nestes autos (peças 24 e 32), Leontino Pereira Labres apresentou alegações de defesa (peça 30), as quais foram refutadas em novo exame empreendido ainda no âmbito da Secex-TO (peça 34, itens 8 a 34).

9. Em que pese a citação válida de José Vicente Barbosa (peças 21 e 23) este permaneceu silente, operando-se a sua revelia (peça 34, itens 35 e 36).

10. Em razão da tais circunstâncias a Unidade Técnica (UT) propôs o julgamento pela irregularidade das contas alusivas Convênio 16/2004 (Siafi 501918), com imputação de débito nos montantes e responsabilidades já mencionados e com aplicação de multa (peça 34, p. itens 38 e 39).

11. Com estes autos já no Gabinete do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), nova documentação foi protocolizada (peça 37) com a finalidade de complementar as alegações de defesa já apresentadas e avaliadas pela UT.

12. Conforme esclarecimentos do representante do *Parquet* (peça 38, itens 7 e 8), a iniciativa do ex-gestor de Luzinópolis/TO pretende trazer argumentos para uma parte das irregularidades que não foram consideradas pelo ex-prefeito Leontino Pereira Labres, mesmo quando sua responsabilidade estava sendo apurada ainda pelo Concedente.

13. Em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa o Procurador-Geral do MPTCU manifestou ao Relator considerar prudente submeter os argumentos a nova análise pela UT, de forma a verificar se são hábeis para alterar o entendimento anterior, recebendo aval da Relatoria para tal medida (peça 39). Circunscrito a esses limites iniciamos a empreitada objeto desta Instrução.

EXAME TÉCNICO

14. Antes de analisar o teor da nova documentação interposta convém fazer os seguintes esclarecimentos:

- i) como estratégia para responder à irregularidade objetivamente tipificada na citação (peça 20), qual seja, não comprovar da boa e regular aplicação dos recursos relativos ao Convênio 16/2004

(Siafi 501918), o responsável optou por apresentar alegações de defesa (peça 30), por meio do então procurador, fazendo alusão expressa ao Ofício 581/2009/CORE/FNMA/SECEX/MMA, de 20/5/2009 (peça 30, p. 2, 3º parágrafo), sustentando sua defesa com argumentos exclusivamente atinentes ao disposto nas letras ‘a’ a ‘e’, do item 2 e ao item 3, daquele expediente epistolar (peça 13, p. 284-286);

- ii) insta ressaltar, o Ofício supracitado foi dirigido ao ex-prefeito (peça 13, p. 284-296 e 314) Leontino Pereira Labres como medida derradeira do Concedente no propósito de buscar a restituição dos recursos, em função da não aprovação das contas do convênio. Ofício de igual teor e propósito foi simultaneamente encaminhado ao prefeito sucessor, José Vicente Barbosa (peça 13, p. 270-274). A gestora municipal sucessora deste último (Carla Cristina da Silva) também foi notificada formalmente para devolver os recursos (peça 13, p. 298-300);
- iii) sobreleva destacar, a não aprovação das contas pelo MMA teve por base uma profusão de irregularidades e inconsistências discriminadas no Parecer Técnico 008/2008/GEPRO-NPGT/FNMA, de 18/1/2008 (peça 13, p. 122-138) e no Parecer Financeiro 048/2008/CORE/FNMA/SECEX/MMA, de 9/9/2008 (peça 13, p. 162-167).

15. Feitos estes esclarecimentos anotamos que o novo documento de defesa, apresentado após a derradeira Instrução da UT, pode ser sumariado nos seguintes termos (peça 37, p. 1-3):

- i) quando da resposta ao ofício de citação entendeu que os pontos questionados seriam aqueles listados no Ofício 581/2009/CORE/FNMA/SECEX/MMA (peça 13, p. 284-286), comportando em seu teor somente os questionamentos descritos nos itens ‘a’ a ‘e’;
- ii) vem carrear aos autos justificativas complementares, considerando a afirmação enfática da Secex-TO de que o defendente fragmentou o conjunto de irregularidades, restringindo suas justificativas aos itens que lhe pareciam favoráveis e deixando de se pronunciar quanto aos demais pontos, quando reportava-se ao Ofício 581/2009/CORE/FNMA/SECEX/MMA;
- iii) enfatiza que a providência elencada no item ‘j’ do Ofício em comento (devolução dos recursos federais repassados em função do Convênio, conf. peça 13, p. 285) fora solicitada à Prefeitura de Luzinópolis/TO em 24.10.2006, quando o defendente não mais era prefeito;
- iv) aludindo à concessão de diárias a Vanda Labres da Silva, no valor de R\$ 1.568,00 (Item 2, letra ‘f’, do Ofício 581/2009/CORE/FNMA/SECEX/MMA, conf. peça 13, p. 285), alega que se tratou de excepcionalidade, uma vez que não houve má-fé e nem prejuízo ao erário, e muito menos intenção do gestor de descumprir norma. Acrescenta que o procedimento pode ser justificado diante das peculiaridades das atividades a serem desenvolvidas, bem como dos aspectos da localidade e, principalmente, porque as visitas da colaboradora aos municípios envolvidos se daria de forma continuada, evitando interrupções;
- v) que a locação de veículo para transporte de participantes da zona rural para a zona urbana (Item 2, letra ‘g’, do Ofício 581/2009/CORE/FNMA/SECEX/MMA, conf. peça 13, p. 285) serviu para implementar a Meta 4 do Plano de Trabalho, quando foram promovidos encontros comunitários de mobilização e divulgação da Agenda 21, tanto no município de Luzinópolis/TO, no dia 20/10/2004, quanto em outros municípios parceiros que não tiveram como oferecer o referido transporte, tais como Nazaré/TO, Angico/TO e Aguiarnópolis/TO, nos quais as ações se desenvolveram entre os dias 20 a 24/10/2004;
- vi) a aquisição parcelada de 2.000 cartilhas deu-se em duas etapas (Item 2, letra ‘h’, do Ofício 581/2009/CORE/FNMA/SECEX/MMA, conf. peça 13, p. 285) porque o planejamento original previa a utilização de apenas 1.000 exemplares, todavia, durante a execução do programa constatou-se a necessidade de adquirir outro volume igual, asseverando que não houve o fracionamento proibido na norma atinente à matéria;

vii) no que concerne à contratação de empresa de consultoria, por inexigibilidade de licitação, cujo pagamento da última parcela do valor contratado (R\$ 27.050,00) só ocorreu após 18 meses da data prevista, sem justificativa e nem alteração do contrato (Item 2, letra 'i', do Ofício 581/2009/CORE/FNMA/SECEX/MMA, conf. peça 13, p. 285), informa não poder justificar o ato pelo fato de ter ocorrido após o término de sua gestão como prefeito (31/12/2004).

16. Abstraindo-se do Ofício 581/2009/CORE/FNMA/SECEX/MMA o defendente acrescenta outras alegações subsidiárias àquelas já apresentadas e analisadas, postulando (peça 37, p. 4-6):

- i) não vislumbra a necessidade de apresentação de outros documentos de prova pelo fato de ter sido gestor dos recursos apenas em pequena parte da vigência convenial;
- ii) contrapõe-se a argumento consignado no item 27 da Instrução de mérito da Secex-TO (peça 34, p. 4), no qual se registra a falta de carimbo identificador do convênio em alguns documentos de despesas realizadas, cogitando que a impropriedade pode ter acontecido porque alguns fornecedores de bens ou serviços entregavam à prefeitura notas fiscais com mais de uma via, sendo uma ocorrência comum em transações do gênero;
- iii) fazendo menção expressa a análises feitas no contexto da Instrução precedente e relacionadas a cheques não sequenciados (peça 34, itens 11 e 29) e à falta de atesto adequado em documentos de despesas (peça 34, itens 15 e 30) insiste que tais inconsistências não têm o condão de macular a gestão dos recursos;
- iv) reitera argumento já oferecido e analisado (peça 34, itens 16, 17 e 31) na etapa anterior das apurações, no que concerne à negligência em realizar aplicações financeiras dos recursos enquanto não utilizados;
- v) nas suas considerações finais acrescenta que não cometeu qualquer anormalidade que possa levar ao julgamento das contas pela irregularidade, haja vista que só foram apontadas impropriedades de caráter formal, insuficientes para levar o TCU a um julgamento que implique em obrigação de devolução de recursos e aplicação de penalidade de multa, deliberação que em sua opinião seria extremada e não condizente com a realidade, por inexistir configuração de prejuízo ao erário.

17. E não achando suficientes as alegações complementares o ex-gestor continuou a protocolizar documentos na Secex-TO, no intuito de servirem à sua defesa (peças 40-41). Opinamos que as tais documentos também sejam considerados nesta ocasião, tendo presente que a fase de instrução pela UT ainda não se concluiu, que existe previsão regimental para essa possibilidade (art. 160, § 2º, do Regimento Interno do TCU), além da situação fazer jus às mesmas ponderações utilizadas pelo Procurador-Geral do MPTCU (peça 38, item 9), acolhidas pelo Relator (peça 39).

18. Assim esclarecido, cumpre-se dizer que num dos novos documentos o ex-prefeito anexa declaração subscrita por dois vereadores, os quais afirmam que a denúncia oferecida em 2006, relativamente ao uso indevido de veículo adquirido com recursos do convênios referia-se a práticas irregulares do prefeito sucessor de Leontino Pereira Labres (peça 40, p. 3). Acrescenta, ainda, fotografias que afirma registrarem eventos com prefeitos, secretários, coordenadores e outros públicos durante a implementação das ações pactuadas, tudo durante a sua gestão (peça 40, p. 4-13).

19. No último documento (peça 41) alega que teve a prestação de contas parcial de sua gestão aprovada, que só tomou conhecimento da reprovação da prestação de contas final mediante ciência do Ofício 581/2009/CORE/FNMA/SECEX/MMA, que houve desvio de documentos oficiais pelo gestor que lhe sucedeu, além de anexar uma série de declarações padronizadas de pessoas supostamente vinculadas a outros municípios que faziam parte da área de abrangência das ações do Convênio 16/2004 (Siafi 501918), por meio das quais os signatários afirmam ter ocorrido visitas da então coordenadora e outras pessoas ligadas ao projeto, da realização de reuniões, apresentações e oficinas, bem como distribuição de materiais (camisas e bonés) relacionados à Agenda 21, com ampla mobilização das comunidades durante os meses de outubro a dezembro/2004 (peça 41, p. 18-30).

Análises

20. A concessão de 24,5 diárias de viagem à servidora Vanda Labres da Silva, no dia 8/11/2004 (peça 4, p. 52-54), não indica sequer a data de início e término da suposta missão, tampouco o indispensável cronograma dos trabalhos, haja vista que a portaria de concessão descreve como razão da viagem a realização de visitas, encontros e oficinas em diversos municípios adjacentes. Não há relatórios, atas, registros fotográficos ou outros meios utilizados de praxe para confirmar a realização dos supostos trabalhos.

21. Embora o Parecer Financeiro tenha mencionado o caso de exorbitância das diárias em favor Vanda Labres da Silva (peça 13, p. 165, letra 'f'), ocorreram outros casos de concessão com o quantitativo exorbitantes e irregulares de diárias, inclusive com quantitativo superior a um mês de diárias ininterruptas (peça 4, p. 60, 64, 72 e 342), todas na gestão do defendente.

22. É relevante considerar, ainda, após fiscalização *in loco* realizada por representante do FNMA, registrou-se na Nota Técnica 106/2006/GEPRO/FNMA que, dos municípios a serem beneficiados com as ações do convênio Santa Terezinha/TO era o mais distante de Luzinópolis/TO, com apenas 45 quilômetros separando ambos (peça 5, p. 128, último parágrafo). É difícil, pois, imaginar razão verídica para missões tão longevas como as que se exprimiam no quantitativos de diárias concedidas.

23. A suposta locação de veículo para transporte de participantes da zona rural para a zona urbana (peça 4, p. 46-48), além do fato de ser documento não atestado por agente credenciado, de modo a promover a regular liquidação da despesa, atrai as seguintes ressalvas:

- i) ainda que tenha sido serviço de fato necessário e contratado junto a pessoa física, a municipalidade deveria exigir a emissão do documento fiscal avulso, a ser obtido na própria secretaria de finanças do município;
- ii) o simplório recibo não explicita o valor unitário da locação, tampouco os dias em que permaneceu locado, nem se contemplou ou não motorista no serviço, dados essenciais para validar adequadamente a despesa;
- iii) não é indicada a marca, modelo e o ano do veículo, não é indicado o endereço do suposto locador, nem comprova-se por meio documental a propriedade do veículo pelo beneficiário do pagamento, dados essenciais para validar e conferir transparência à operação;
- iv) segundo o ex-gestor a locação foi para transportes ocorridos no período de 20 a 24/10/2004 (cinco dias). Especulando que a contratação ocorreu com base em diárias pagou-se valores unitários de R\$ 458,00 (R\$ 2.290,00 / 5), num indicativo de preço exorbitante.

24. A aquisição de 2.000 cartilhas, parcelas em duas compras de 1.000 cartilhas cada, com valor de cada nota fiscal R\$ 5.000,00 (peça 3, p. 84-86 e 112-114), totalizando R\$ 10.000,00, ensejaria a realização de convite ou pregão. Caso tenha havido erro de estimativa, como alega o ex-prefeito, nem a real intenção de fuga da licitação, a segunda aquisição deveria adotar uma das modalidades de licitação devida, regularizado pelo menos parcialmente o procedimento da compra. Também aqui vemos fragilidades que reduzem substantivamente a credibilidade para tal despesa:

- i) não há pedidos de compra, disponibilização de exemplares da cartilha hipoteticamente produzida, nem outros orçamentos para amparar o preço pago;
- ii) não foi apresentada planilha com a estimativa para distribuição inicial, ainda que subdimensionada, ou indicativa do quantitativo que restou efetivamente distribuída, ou dos locais e eventos de cada localidade abrangida pelas ações do convênio onde ocorreu distribuição;
- iii) assemelhando-se a todas as demais despesas custeadas com recursos do convênio, onde os pagamentos quase sempre ocorreram numa velocidade incomum no serviço público, quase

sempre no próprio dia da emissão do documento de cobrança (nota fiscal ou recibo), não foi diferente com a gráfica. O primeiro pagamento teve o cheque 850005 emitido no mesmo dia da emissão da nota fiscal (peça 3, p. 84-86) e foi compensado no dia imediatamente seguinte (peça 3, p. 10). Por seu turno, a segunda nota fiscal foi emitida com data de 14/10/2004, com carimbo de recebimento da mercadoria em 15/10 (peça 3, p. 112-114) e saque do cheque 850011 nesta mesma data (peça 3, p. 10).

25. Em verdade, o Parecer Financeiro do Concedente aponta situação atípica e injustificada no último pagamento (peça 13, p. 165-166, letra ‘i’) realizado em favor da empresa de Macro Consultoria e Meio Ambiente Ltda. (NFS 411, de 6/7/2006, no valor de R\$ 27.050,00, conf. peça 7, p. 190-192), ocorrido em 7/7/2006 (cheque 85275, conf. peça 6, p. 128). Embora o fato seja posterior ao mandato de Leontino Pereira Labres, tal anotação referiu-se a mais uma impropriedade no contexto da execução, tendo pouco efeito para mitigar a responsabilidade do alegante.

26. Todavia, o referido tópico do Parecer Financeiro também anotou que o gestor contratante considerou inviável a competição, promovendo a contratação com base em inexigibilidade de licitação (peça 6, p. 326), quando não havia razão aparente para dar suporte a tal decisão. Nesse sentido, convém anotar que um dos atestados técnicos apresentados pela Macro Consultoria foi emitido pela Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente do Estado do Tocantins (peça 7, p. 20), mencionando o Contrato 202/2003. Uma rápida pesquisa na Internet revela que tal contratação foi precedida de licitação (peça 42). O gestor deveria ter adotado tal rito em vez de fazer a contratação direta.

27. Outra irregularidade que inspirou a anotação dos pagamentos à Macro Consultoria no Parecer Financeiro que compõe a análise das contas pelo Concedente foi que, mesmo tendo previsto pagamento parcelado do valor contratado (R\$ 76.250,00), não se exigia nenhuma contrapartida prévia por parte da empresa (peça 7, p. 60, cláusula quarta), o que caracteriza a antecipação ilegítima de pagamentos, sem a regular liquidação, em desacordo com o art. 62, da Lei 4.320/1964.

28. Por outro lado, a extensão do tempo em que permaneceu gerindo os recursos vinculados ao convênio não define a obrigatoriedade ou não de corroborar suas alegações com elementos formais capazes de conferir-lhes o caráter de verossimilhança. Ao insistir nisso em relação a questões relevantes para o mérito, deficiência já observada na Instrução precedente (peça 34, item 32), o defendente opera em desacordo com o disposto no art. 162, do Regimento Interno do TCU.

29. A declaração dos vereadores (peça 40, p. 3) afirmando que a denúncia feita por ambos, em 2006, versando sobre o desvio finalístico do veículo adquirido recursos do convênio (peça 5, p. 76) não tem impacto favorável para a defesa, porque o valor de aquisição do veículo (R\$ 23.500,00), ocorrida na gestão de Leontino Pereira Labres (21/9/2004), foi inteiramente lançado na responsabilidade do ex-prefeito José Vicente Barbosa, sucessor do alegante, consoante esclarecimentos da Instrução exordial (peça 17, subitem 37.1).

30. As fotografias (peça 40, p. 4-13) e as declarações padronizadas e subscritas por terceiros (peça 41, p. 18-30), apresentadas como elementos probatórios da ocorrência, nos meses de outubro a dezembro/2004, de visitas, apresentações, reuniões com agentes municipais ligados à execução do projeto e seus interlocutores, bem como de oficinas e da distribuição de materiais relacionados à implementação do objeto para o público mobilizado precisam ser avaliados com parcimônia, pelas seguintes razões:

- i)** não se presumiu ou suscitou nestes autos o juízo de que nada foi implementado pelos gestores. Foi a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos relativos ao Convênio 16/2004 (Siafi 501918) que deu causa à instauração da TCE pelo Concedente e à presente apuração processual, ainda algumas metas ou subações tenham sido de fato materializadas;
- ii)** no Voto que integra o Acórdão 1.293/2008-TCU-2ª Câmara, com excertos a seguir transcritos, estão explicitadas algumas condicionantes para a plena aceitação de tais recursos de prova,

valendo registrar, desde já, que no contexto circunstancial que enreda a imputação processual ora apurada nem as fotografias, nem as declarações afastam a irregularidade imputada:

(...)

4. É pacífico o entendimento desta Corte de Contas de que fotografias e declarações não podem ser aceitas, por si sós, como meio de prova capaz de atestar a efetiva consecução da finalidade pactuada com o uso dos recursos repassados. A boa e regular aplicação dos recursos públicos só pode ser comprovada mediante o estabelecimento do nexó entre a aplicação dos recursos recebidos e a execução do objeto conveniado, o que não foi feito pela recorrente nos autos da tomada de contas especial

(...)

6. Quanto às declarações de terceiros, cabe assinalar que o art. 368 e seu parágrafo único, do Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente aos processos desta Corte, estabelecem que ‘as declarações constantes do documento particular, escrito e assinado, ou somente assinado, presumem-se verdadeiras em relação ao signatário. 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’.

- iii) em todo o período de realização de despesas mas, em particular na gestão a cargo de Leontino Pereira Labres (peça 5, p. 334-342), nota-se uma pulverização de gastos com diárias, serviços de terceiros (pessoa física e jurídica), materiais permanentes, materiais de consumo, passagens e outras despesas, num cenário que não permite atribuir a responsabilidade pelo insucesso do alcance do objeto somente a um gestor, mas à precariedade da gestão de ambos os prefeitos ao longo da vigência do ajuste convenial;
- iv) nota-se que nas declarações de terceiros o texto padronizado (peça 41, p. 18-30) foi enfático em registrar a entrega de camisetas e bonés, todavia, o cronograma do Plano de Trabalho (p. 4, p. 236) estipulava que naquele período destacado pelo declarantes (outubro a dezembro/2004) deveriam ocorrer os eventos de apresentação, discussão e pactuação da Agenda 21, oficinas de capacitação da equipe técnica, dos interlocutores e equipes municipais dos fóruns da Agenda 21, além dos encontros comunitários para sensibilização e divulgação, ocasiões nas quais a distribuição das ‘cartilhas educativas’ (peça 2, p. 202, cláusula nona, parágrafo único e peça 4, p. 104) seriam providenciais, embora ninguém cite a entrega desse material. Essa omissão reforça as suspeições que recaem sobre a regularidade dos pagamentos por aquisições de material didático (ver item 24, retro).

31. Tem importância crucial para o deslinde da análise ressaltar que a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos via convênio foi arrimada não somente no Parecer Financeiro 048/2008/CORE/FNMA/SECEX/MMA, de 9/9/2008 (peça 13, p. 162-167), estrategicamente documento sobre o qual se concentra a defesa do ex-prefeito Leontino Pereira Labres. A irregularidade motivadora da TCE assenta-se, sobretudo, no teor do Parecer Técnico 008/2008/GEPRO-NPGT/FNMA, de 18/1/2008 (peça 13, p. 122-142), documento que detalha graves falhas na execução, mormente pela falta de informações e comprovações que afetaram todas as metas pactuadas no Plano de Trabalho pertinente.

32. Em que pese existir expediente emitido pelo MMA relatando a aprovação de contas parciais do Convênio 16/2004, no montante de R\$ 102.424,87 (peça 5, p. 8-14), tratou-se de erro formal. Como se depreende da Clausula Segunda, Item II, letra ‘g’ (peça 2, p. 194), da Clausula Terceira, parágrafo quarto (peça 2, p. 198) e da Clausula Quarta (peça 2, p. 198-200), todos do Convênio 16/2004, só foram previstas como obrigações de apresentação documental sujeitas à apreciação do Concedente a Declaração de Gastos Bimestral - DGB, utilizada para fins de liberação de recursos a partir da segunda parcela, e a Prestação de Contas Final, a ser objeto de pareceres financeiro e técnico.

33. Tratando da diferenciação acima mencionada, ainda em 2005, quando se requereu esclarecimentos e ajustes em documentação encaminhada na primeira declaração periódica de gastos, o então gestor municipal foi advertido de que tal obrigação periódica não se tratava de prestação de contas parcial (peça 4, p. 142, item 2), como havia sido aludido pela coordenadora do convênio no intróito do ofício que enviou a primeira DGB (peça 2, p. 386).

34. Fruto de uma monitoria física e financeira realizada ainda em 2006, a Nota Técnica 106/2006/GEPRO/FNMA expôs diversas fragilidades e debilidades para comprovar a aplicação regular dos recursos e a efetiva execução das metas, propondo que a municipalidade apresentasse uma série de documentos tendentes a suprimir as lacunas (peça 5, p. 122-146 e 150-152).

35. Apesar da ênfase em suposto desvio de documentos durante a gestão de seu sucessor, a partir dos esclarecimentos e medidas adotadas pela titular municipal para o mandato 2009-2012 (peça 13, p. 178-184 e 230-262), esse fato não repercute de modo favorável ao alegante. Isso porque a irregularidade não emerge da falta de documentação fiscal idônea ou suficiente para comprovar despesas e sim de elementos formais e técnicos aptos a comprovar a execução de ações e o alcance satisfatório de metas, relacionando-se à aferição dos aspectos de eficácia e efetividade da atuação do Conveniente, tendo como parâmetro o Plano de Trabalho. Convém lembrar, a documentação solicitada pelo MMA não foi de natureza fiscal (peça 5, p. 150). Para todos os desembolsos apresentaram documentação pertinente, ainda que com falhas ou irregularidades, tendo havido sim impugnação de outros aspectos das despesas registradas.

36. Ressalta-se, por fim, consoante jurisprudência pacificada neste Tribunal, o ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexos causal entre estes e os recursos repassados, em atenção aos art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e art. 93, do Decreto-Lei nº 200/1967 (Acórdão 225/2000-TCU-2ª Câmara e Acórdão 7240/2012-TCU-2ª Câmara). Além de demonstrar o nexos entre os desembolsos e os comprovantes de despesas, é imperioso que se demonstre a consecução plena e satisfatória do objeto acordado. No caso concreto este último pressuposto não se aperfeiçoou fática e suficientemente.

CONCLUSÕES

37. Tendo presente a análise acima empreendida concluímos que as alegações complementares não são capazes de alterar o juízo de responsabilidade já manifestado na Instrução precedente (peça 34, item 39, letras 'a' a 'c') quanto a Leontino Pereira Labres.

38. Relativamente à análise da boa-fé na resposta à citação (art. 202, § 2º, do Regimento Interno, c/c a Decisão Normativa TCU 35/2000) esta não deve ser simplesmente presumida mas, devidamente evidenciada ou comprovada. Ademais, quando o responsável age de forma oposita ou negligente em relação aos deveres que seus compromissos ou sua função pública exigia não comporta a aplicação do princípio *in dubio pro reo*. Assim, as circunstâncias e elementos presentes nestes autos não permitem considerar que houve boa-fé de Leontino Pereira Labres (art. 3º, da DN TCU 35/2000).

39. No que concerne a José Vicente Barbosa (CPF 169.322.851-34) a sua revelia inviabiliza qualquer tipo de avaliação da boa-fé. Este fato não obsta o prosseguimento do feito processual.

40. Nestas bases é cabível desde logo o julgamento definitivo de mérito das contas (art. 202, §§ 6º e 8º, do Regimento Interno).

BENEFÍCIOS DE CONTROLE

41. Em cumprimento à sistemática instituída pela Portaria TCU 82/2012, informa-se que os benefícios de controle relacionados à apreciação do presente processo classificam-se como 'benefícios financeiros', consistentes na recomposição de prejuízos sofridos pela entidade federal e na aplicação de multas em desfavor de gestores faltosos.



PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO:

42. Considerando os fatos, circunstâncias e razões referidas e examinadas tanto na Instrução anterior (peça 34) quanto nesta, submetemos os autos ao Relator, com prévia manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), nos termos do art. 62, inciso III, do Regimento Interno do TCU, propondo as seguintes medidas processuais:

42.1 rejeitar as alegações de defesa complementares interpostas por Leontino Pereira Labres (CPF 029.960.901-44);

42.2 considerar revel José Vicente Barbosa (CPF 169.322.851-34), nos termos do art. 201, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

42.3 com fundamento no art. 1º, inciso I, art. 201, § 2º, art. 202, § 6º e art. 209, incisos II e III, § 5º, incisos I e II, e § 6º, inciso II, e art. 210, *caput*, todos do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas de Leontino Pereira Labres (CPF 029.960.901-44) e José Vicente Barbosa (CPF 169.322.851-34), relativamente ao Convênio 6/2004 (Siafi 501918), celebrado entre a União, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente e do Fundo Nacional de Meio Ambiente, e o município de Luzinópolis/TO, condenando-os ao pagamento das quantias abaixo especificadas, a serem atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das respectivas notificações, para que comprovem perante este Tribunal o recolhimento em favor daquele Fundo Federal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno):

Responsável	Valor do débito	Data referencial	Notas
Leontino Pereira Labres (CPF 029.960.901-44)	R\$ 116.893,87	2/7/2004	(1)
José Vicente Barbosa (CPF 169.322.851-34)	R\$ 4.531,13	1º/1/2005	(2)
	R\$ 23.500,00	1º/1/2005	
	R\$ 55.040,00	28/12/2005	

(1) Valor dos débitos atualizados e com incidência de juros, até 20/11/2014: R\$ 389.606,91 (peça 45)

(2) Valor dos débitos atualizados e com incidência de juros, até 20/11/2014: R\$ 239.754,22 (peça 44)

42.4 tendo presente a decisão acima e, com base no art. 210, *caput* e art. 267, do Regimento Interno do TCU, multar individualmente Leontino Pereira Labres (CPF 029.960.901-44) e José Vicente Barbosa (CPF 169.322.851-34), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a partir das notificações, para comprovem perante este Tribunal os recolhimentos em favor do Tesouro Nacional (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), atualizados monetariamente nas datas dos efetivos pagamentos, caso ocorram após o seu vencimento, na forma de legislação em vigor;

42.5 com amparo no art. 217, *caput*, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, autorizar desde logo o parcelamento das importâncias devidas, em até 36 vezes, fixando o vencimento da primeira em 15 dias após o recebimento da notificação, caso isso seja solicitado por quaisquer dos responsáveis;

42.6 com amparo no art. 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, autorizar a cobrança judicial das dívidas a que se referem o subitens anteriores, caso não atendidas as notificações;

42.7 com fundamento no 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, encaminhar cópia da deliberação adotada à Procuradoria da República no Estado do Tocantins.

Secex-TO, 21 de novembro de 2014.

(Assinado eletronicamente)

Fábio Luiz Moraes Reis
AUFC/CE (matrícula 8141-8)