



TC 009.192/2006-8

Natureza: Tomada de Contas Especial (Recurso de Revisão)

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Palmeirândia - MA

Recorrente: Eudes Lima Garcia (CPF 016.267.014-15)

Advogado: Marisvaldo Paiva de Menezes – OAB/DF 29.518 (procuração: peça 121, p. 2)

Sumário: Tomada de Contas Especial. Irregularidade das contas. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Negativa de provimento. Embargos de declaração. Conhecimento. Rejeição. Recurso de Revisão. Conhecimento. Ausência de comprovação da execução financeira do objeto do convênio. Negativa de provimento.

HISTÓRICO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Eudes Lima Garcia (peças 162 e 163) contra o Acórdão 2747/2009-Plenário (peça 5, p. 52-54).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, III, alíneas “b” e “d”, e § 2º, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e IV, e § 4º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU em:

9.1. julgar irregulares as presentes contas e condenar solidariamente os responsáveis Srs. Nilson Santos Garcia e Danilo Jorge Trinta Abreu, ex-Prefeitos de Palmeirândia/MA, Sr. Manoel de Jesus Botelho (ex-tesoureiro), Eudes Lima Garcia, Baltazar Neto Santos Garcia, e empresa Alcântara Projetos e Construções Ltda., ao pagamento das quantias abaixo especificadas, conforme subitens seguintes, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas indicadas até o efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento das quantias devidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

9.1.1. Sr. Danilo Jorge Trinta Abreu, Sr. Eudes Lima Garcia e empresa Alcântara Projetos e Construções Ltda.:

Data de Origem do Débito	Valor Original do Débito
10/8/2000	R\$ 30.000,00
27/9/2000	R\$ 10.000,00

9.1.2. Sr. Danilo Jorge Trinta Abreu, Sr. Manoel de Jesus Botelho e empresa Alcântara Projetos e Construções Ltda.:

Data de Origem do Débito	Valor Original do Débito
--------------------------	--------------------------



14/9/2000	R\$ 10.000,00
20/9/2000	R\$ 10.000,00

9.1.3. Sr. Nilson Santos Garcia, Sr. Eudes Lima Garcia e empresa Alcântara Projetos e Construções Ltda.:

Data de Origem do Débito	Valor Original do Débito
28/1/2001	R\$ 11.700,00
23/3/2001	R\$ 6.000,00

9.1.4. Sr. Nilson Santos Garcia, Sr. Baltazar Neto Santos Garcia e empresa Alcântara Projetos e Construções Ltda.:

Data de Origem do Débito	Valor Original do Débito
23/3/2001	R\$ 7.350,00
25/4/2001	R\$ 10.130,73

9.2. aplicar aos responsáveis, Srs. Danilo Jorge Trinta Abreu, Nilson Santos Garcia, Eudes Lima Garcia, Manoel de Jesus Botelho, Baltazar Neto Santos Garcia e à empresa Alcântara Projetos e Construções Ltda., a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores individuais abaixo indicados, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Responsável	Valor da Multa Proporcional Cominada
Danilo Jorge Trinta Abreu	R\$ 6.000,00
Nilson Santos Garcia	R\$ 3.500,00
Eudes Lima Garcia	R\$ 5.800,00
Baltazar Neto Santos Garcia	R\$ 2.000,00
Alcântara Projetos e Construções Ltda.	R\$ 10.000,00

9.3. aplicar às responsáveis Cíntia Campos Mendes, Maria Luzia de Jesus e Vagma Serra Birino, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, em caráter individual, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias para que comprovem, perante este Tribunal, os recolhimentos das referidas importâncias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. inabilitar os Srs. Nilson Santos Garcia, Danilo Jorge Trinta Abreu, Eudes Lima Garcia, Manoel Jesus Botelho e Baltazar Neto Santos Garcia, pelo prazo de 5 anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/92;

9.6. encaminhar cópia do inteiro teor deste acórdão à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, com fulcro no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para a adoção das providências que aquele órgão entender cabíveis.

FUNDAMENTOS DA DECISÃO



2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada em processo apartado por determinação do Acórdão 1159/2005-Plenário (TC 019.888/2003-2), relativo a denúncia acerca de irregularidades decorrentes da aplicação de recursos federais o município de Palmeirândia/MA, transferidos através de convênios e contratos de repasses celebrados nos exercícios de 1996 a 2004.

2.1. A referida deliberação resultou da constatação de inúmeras irregularidades na execução dos instrumentos de transferência examinados, dentre os quais o Convênio 1.655/1999, ora examinado, tendo por objeto a ampliação e equipamento de posto de saúde com verbas federais que totalizaram R\$ 135.000,00, além da respectiva contrapartida.

2.2. Foi promovida a citação solidária de Danilo Jorge Trinta Abreu (prefeito no período 1997/2000), Nilson Santos Garcia (prefeito no período 2001/2004), Alcântara Projetos e Construções Ltda., Eudes Lima Garcia, Manoel Jesus Botelho e Baltazar Neto Santos Garcia, os três últimos beneficiários de recursos originários do convênio, conforme quadros transcritos no relatório do acórdão recorrido (peça 5, p. 27-31).

2.3. O ora recorrente foi citado em razão da seguinte irregularidade: movimentação/recebimento de recursos federais por membros do Executivo de Palmeirândia ou por pessoas de qualquer modo estranhas à execução do objeto do convênio; os efetivos beneficiados com recursos do Convênio 1655/99 foram agentes públicos municipais ou pessoa física sem aparente relação com a construtora contratada para execução dos serviços; os cheques supostamente destinados à empresa Alcântara Projetos e Construções Ltda., o recebedor verdadeiro ou foi a Prefeitura Municipal de Palmeirândia ou Eudes Lima Garcia.

2.4. As alegações de defesa do ora recorrente foram rejeitadas, redundando na condenação na forma do acórdão recorrido.

ADMISSIBILIDADE

3. No exame preliminar de admissibilidade à peça 165 – acolhido pelo Relator em despacho à peça 169 – concluiu-se pelo conhecimento do recurso, por atender os requisitos específicos de admissibilidade.

MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

a) se o fato de o recorrente não possuir vínculo formal com o negócio jurídico o isenta de responsabilidade (item 5);

b) se, a partir da liquidação da despesa, os recursos deixam de possuir natureza pública, competindo ao particular dar-lhes a destinação que desejar (item 6);

c) se a execução física do objeto implica comprovação da devida utilização dos recursos do ponto de vista financeiro (item 7).

5. Ausência de responsabilidade

5.1. O recorrente alega que não possui vínculo formal com o negócio jurídico, não podendo ser responsabilizado. Nesse sentido, aduz que:

a) não existem provas de que o recorrente recebeu recursos diretamente da prefeitura municipal; (peça 162, p. 3-4)

b) a responsabilidade deve se restringir a quem é vinculado ao negócio jurídico e que receberam os numerários e assinaram os recibos dando quitação no documento contábil; (peça 162, p. 4)

c) tal responsabilidade deve recair na pessoa do proprietário da Empresa Alcântara e Construções Ltda., que foi a outra parte do negócio jurídico que participou e ganhou a licitação, assinou o contrato de prestação de serviços, executou as obras, emitiu notas fiscais, assinou recibos e

recebeu de fato os cheques emitidos pela Prefeitura Municipal de Palmeirândia/MA; (peça 162, p. 4 e 22)

d) o recorrente colaborava informalmente a convite do empresário, não possuindo prerrogativas juridicamente legais ou delegadas para representar oficialmente a empresa perante a contratante (município de Palmeirândia/MA); (peça 162, p. 4-5)

e) portanto, não cabe firmar responsabilidade ao recorrente sobre recebimento de recursos da contratante; (peça 162, p. 5)

f) toda a responsabilidade jurídica deve ser atribuída a quem efetivamente mantinha o ou o dispositivo legal de participação negocial formal, isto é, a Empresa Alcântara, na pessoa do seu proprietário; (peça 162, p. 5)

g) não cabia ao recorrente responder pelas obrigações jurídicas da empresa. (peça 162, p. 5)

h) o recorrente não poderia ser qualificado como responsável solidário, por não possuir qualquer tipo de vínculo e/ou investidura, não tendo feito parte do negócio jurídico, sendo apenas pessoa que colaborava com atribuições específicas delegadas pelo proprietário da empresa contratada; (peça 162, p. 12)

i) assim, no contexto da legislação, quando se atribui responsabilidade a pessoa física sem que tenha legitimidade para assumir tal encargo, entende-se o ato de responsabilização vai contra a legislação, mais especificamente ao disposto nos §§ 1º e 2º, inciso IX, do artigo 485 do CPC; (peça 162, p. 12-13)

j) assim, é injusta a condenação do Recorrente pelas razões expostas e por não ser parte integrante do negócio jurídico (contrato e convênio), não podendo responder solidariamente, pois seguramente contraria o artigo 265 do Código Civil, o qual dispõe que “a solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes”; (peça 162, p. 13)

x) ainda que o artigo 5º, inciso I, da Lei 8.443/1992 refira-se a “qualquer pessoa física”, essa pessoa física terá que estar investida de poderes específicos para gerir recursos públicos; caso contrário, se estaria diante do tipo penal qualificado como furto, onde a pessoa deverá responder criminalmente, não existindo, todavia, provas de que o recorrente praticou qualquer espécie de crime; (peça 162, p. 17)

Análise

5.2. O recorrente afirma que não recebeu recursos diretamente da prefeitura e que a responsabilidade deve se restringir à empresa Alcântara Construções Ltda., que era parte no negócio jurídico celebrado com a Prefeitura Municipal de Palmeirândia/MA. Contudo, a alegação não procede. Considerando o princípio da verdade material, o simples fato de o recorrente não possuir vínculo jurídico formal com a empresa contratada não o isenta da responsabilidade.

5.3. Segundo o entendimento deste Tribunal, “a realização de saques em espécie diretamente da conta bancária específica não constitui óbice intransponível à comprovação do nexo de causalidade entre as receitas e as despesas realizadas no convênio. Contudo, nessa situação, torna-se necessária a apresentação de provas que permitam, ainda que indiretamente, demonstrar que o destino dos recursos foi realmente aquele previsto na norma ou no ajuste firmado” (Acórdão 3917/2016 - 1ª Câmara). No caso vertente, os elementos dos autos comprovam que os recursos foram entregues ao recorrente, não havendo provas de sua destinação a partir de então.

5.4. O recorrente alega que a ausência de sua responsabilidade estaria amparada no artigo 485, inciso IX, §§ 1º e 2º, CPC, isto é, erro de fato, ao se admitir fato inexistente, no caso, vínculo do recorrente com o negócio jurídico em questão. Contudo, reafirme-se que o fato de o recorrente não possuir vínculo jurídico com a empresa não o exime de responsabilidade, a qual é atraída pela constatação de que foi ele o destinatário final de parte dos recursos.



5.5. Ao contrário do alegado, foi estritamente obedecido o disposto no artigo 265 do Código Civil, porquanto a solidariedade pelo débito entre o recorrente e a empresa contratada fundamentou-se no artigo 16, § 2º, da Lei 8.443/1992, o qual estabelece a responsabilidade solidária entre o agente público que praticou o ato irregular e o terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

5.6. Por fim, não procede a alegação de que a submissão à jurisdição deste Tribunal pressupõe a investidura de poderes específicos, sob pena de se ter o cometimento do crime de furto. Os processos de contas que tramitam neste Tribunal não tratam de matéria penal. Tanto é assim que o artigo 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, estabelece que, em casos de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, este Tribunal providenciará a imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

5.7. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

6. Natureza privada dos recursos a partir da liquidação da despesa

6.1. O recorrente alega que os recursos tornam-se privados a partir da liquidação da despesa, competindo ao particular dar-lhes a destinação que desejar. Nesse sentido, aduz que:

a) os recursos movimentados estavam sob a jurisdição e controle do empresário, achando-se acobertados no Contrato de Prestação de Serviços, nos termos da Lei 8.666/1993, e também no método da liquidação das despesas, de acordo com o artigo 63 da Lei 4.320/1964; (peça 162, p. 8 e 22)

b) a partir do momento em que a empresa recebia o crédito, inexistia vínculo público sobre os recursos, passando eles ao credenciamento da empresa credora; (peça 162, p. 9)

c) sob o aspecto jurídico, é de responsabilidade da contratante emitir cheques ao portador, pois de qualquer modo a receita ou o crédito pertence à empresa, cabendo ela dar seu seguimento aos seus devidos provimentos; (peça 162, p. 9)

d) sob a ótica da liquidação das despesas, automaticamente os valores (cheques) saíram da esfera pública e adentraram na iniciativa privada, podendo o empresário empregá-los nas compras de materiais, pagamentos diversos e demais obrigações da empresa; (peça 162, p. 10 e 22)

e) os valores recebidos pelo recorrente mediante cheque ao portador diretamente das mãos do empresário se destinavam a realizar compras de materiais para execução de etapas seguintes e pagamentos diversos e demais obrigações da empresa, e prestar contas junto à empresa dos referidos valores repassados pelo então empresário ao Recorrente; (peça 162, p. 10)

f) o recorrente não era integrante ou parte da operação contratual do convênio, nem parte do contexto contratual social da Empresa Alcântara Projetos e Construção Ltda.; (peça 162, p. 10)

g) assim, a empresa Alcântara Projetos e Construção Ltda. era contratada e única reconhecida como recebedora dos cheques e detentora por direito de sua destinação. (peça 162, p. 10)

Análise

6.2. Não procede a alegação de que após a liquidação da despesa e pagamento os recursos deixariam de possuir natureza pública, podendo o particular empregá-los em compras, pagamentos e demais obrigações da empresa. Ora, o recebedor dos recursos deve comprovar que os recursos foram devidamente utilizados na finalidade a que se destinava, o que não se esgota na fase de liquidação da despesa. Não possui a empresa contratada a discricionariedade de, por exemplo, como no caso vertente, destinar os recursos a terceiros sem a comprovação de que tais recursos foram posteriormente utilizados na finalidade a que se destinavam.

6.3. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

7. Execução física do objeto

7.1. O recorrente alega que a aprovação da prestação de contas atestando a execução física do



objeto implicaria a elisão da sua responsabilidade do ponto de vista financeiro. Nesse sentido, aduz que:

- a) o Fundo Nacional de Saúde/MS fiscalizou e aprovou a prestação de contas; (peça 162, p. 11)
- b) houve nexo de causalidade entre receita e despesas, haja vista a conclusão total do objeto em 100% (cem) por cento de aprovação, demonstrando que o Concedente acompanhou a execução do objeto do convênio, inclusive atestando o alcance do objetivo; (peça 162, p. 11)
- c) assim, não há como caracterizar o recorrente como beneficiário dos recursos, sendo evidenciado que as obrigações como colaborador foram exclusivamente junto à Empresa Alcântara; (peça 162, p. 11)
- d) não obstante, se há evidências de responsabilidade no negócio, deve incidir sobre aqueles que deixaram de prestar contas; (peça 162, p. 11)
- e) o Fundo Nacional de Saúde, órgão repassador e fiscalizador, mensurou os quantitativos e concluiu pela aprovação em 100% do objeto do convênio n. 1.655/99; (peça 162, p. 13-14)
- f) no relatório que acompanha a decisão recorrida, não se tratou com profundidade a questão do resultado entre aplicação financeira concomitantemente com a execução da obra do convênio n. 1655/1999; (peça 162, p. 15)
- g) o recorrente está sendo indevidamente penalizado, uma vez que não foi beneficiário de recursos públicos, nem causou danos ao erário federal; (peça 162, p. 15)
- h) houve erro de julgamento, uma vez que o recorrente não deve responder por contas que não tem obrigação de prestar, sendo que o dever de prestar contas é alusivo a quem de direito assumiu compromissos sobre convênios, contratos de repasse e termos de parcerias, o que não é seu caso; (peça 162, p. 18-19)
- i) segundo o artigo 26-A da IN-STN n. 01/1997, quem deve prestar contas de recursos exclusivos de convênio é o gestor dos recursos e seu sucessor; (peça 162, p. 22)
- j) trata-se de obra literalmente concluída, ou seja, 100% (cem por cento) concluída, tendo o órgão repassador/fiscalizador aprovado a prestação de contas e dado por concluído, encerrando neste aspecto a questão da inexistência do nexo de causalidade; (peça 162, p. 23)
- k) a determinação de devolução de recursos com o objeto totalmente concluído constitui enriquecimento ilícito por parte da União. (peça 162, p. 23)

Análise

7.2. Essencialmente, o recorrente alega o Fundo Nacional de Saúde teria aprovado a prestação de contas relativamente à execução física do objeto e que isso automaticamente elidiria sua responsabilidade como suposto beneficiário dos recursos.

7.3. No entanto, a prestação de contas deve evidenciar não apenas a execução física do objeto, como também a perfeita execução financeira dos recursos públicos envolvidos. Assim, o fato de o órgão concedente haver atestado a execução física do objeto não implica, ao contrário do alegado, o reconhecimento de nexo de causalidade entre receitas e despesas. Em outras palavras, mesmo a comprovação de que o objeto foi executado não dispensa a comprovação de que tal execução se deu com recursos do convênio em questão e que os recursos foram devida e integralmente aplicados.

7.4. Assiste razão ao recorrente ao alegar que não lhe cabia prestar contas junto ao órgão concedente. Entretanto, isso não o exime de demonstrar a destinação dos recursos que, segundo os elementos dos autos, foram entregues sob sua guarda.

7.5. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se que:



a) o fato de o recorrente não possuir vínculo formal com a empresa não o exime de responsabilidade, a qual é atraída pela constatação de que foi ele o destinatário final de parte dos recursos (item 5);

b) não procede a alegação de que após a liquidação da despesa os recursos deixariam de possuir natureza pública, pois o recebedor dos recursos deve comprovar que os recursos foram devidamente utilizados na finalidade a que se destinava, o que não se esgota na fase de liquidação da despesa (item 6);

c) não procede a alegação de que a execução física do objeto implica comprovação da devida utilização dos recursos do ponto de vista financeiro, porquanto a prestação de contas deve evidenciar não apenas a execução física do objeto, como também a perfeita execução financeira dos recursos públicos envolvidos, de modo que mesmo a comprovação de que o objeto foi executado não dispensa a comprovação de que tal execução se deu com recursos do convênio em questão e que os recursos foi devida e integralmente aplicados (item 7).

8.1. Assim, propõe-se **negar provimento** ao recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, propondo-se, com fundamento no artigo 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar ciência da decisão ao recorrente e demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 1º/8/2016.

(assinado eletronicamente)

Emerson Cabral de Brito

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 5084-9