

**TC 003.215/2007-5**

**Natureza:** Recursos de reconsideração.

**Unidade:** Município de Imperatriz/MA.

**Recorrentes:** Jomar Fernandes Pereira Filho e Conol–  
Construtora Nordeste Ltda.

**Advogados:** Demóstenes Vieira da Silva (OAB/MA 6.414) e Adilene Ramos Sousa (OAB/MA 5.699),  
procurações às p. 4 da peça 16 e p. 2 da peça 7.

**Sumário:** Tomada de Contas Especial. Recursos de Reconsideração. Ainda que se admita que a obra objeto do Contrato de Repasse 012.069.526/2001-Sedu/Caixa tenha sido construída, é sobretudo importante que seja possível estabelecer o nexó de causalidade entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. A incorreção do CNPJ da gráfica responsável pela impressão das notas fiscais apresentadas é falha grave a macular toda a presunção de veracidade dos referidos documentos. É de se observar que não se está enquadrando os recorrentes com fulcro na Lei de Improbidade Administrativa, mas, isto sim, com fulcro na Lei 8.443/1992, imputando-lhes débito e aplicando-lhes multa. Conhecimento e negativa de provimento.

Trata-se de Recursos de Reconsideração interpostos por Jomar Fernandes Pereira Filho e pela empresa Conol–Construtora Nordeste Ltda. contra o Acórdão 4.016/2010–TCU–2ª Câmara, que assim dispôs:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, instaurada em cumprimento ao Acórdão 2.253/2006-Plenário e em virtude da constatação de irregularidades na utilização de recursos transferidos pela Caixa Econômica Federal ao Município de Imperatriz/MA, por força do Contrato de Repasse 012069526/2001-Sedu/Caixa, com a finalidade de estabelecer melhoria na infraestrutura viária de acesso e mobilidade dos serviços de transporte coletivo urbano através de drenagem pluvial superficial e profunda e pavimentação no município, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Jomar Fernandes Pereira Filho, Terezinha de Jesus Milhomem Bandeira e Jorge Garcia de Deus e rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho e pela Construtora Nordeste Ltda.;

9.2. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, as presentes contas irregulares e condenar, solidariamente, o Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho e a Construtora Nordeste Ltda. ao

pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas abaixo até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

(...)

9.3. aplicar ao Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho e à Construtora Nordeste Ltda., individualmente, a multa prevista art. 57 da Lei 8.443/92, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. aplicar aos Srs. Jorge Garcia de Deus, Terezinha de Jesus Milhomem Bandeira e Valéria Silva Lima, individualmente, a multa prevista art. 57 da Lei 8.443/92, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

9.6. encaminhar cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para o ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, tendo em vista o disposto no § 3º do artigo 16 da Lei 8.443/92, e

9.7. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, ao Ministério Público do Estado do Maranhão e à Secretaria Federal de Controle Interno.

2. A aplicação de multa e a imputação de débito aos recorrentes foi motivada pela seguinte irregularidade, descrita no voto do ministro relator do acórdão *a quo*:

26. Como bem salientou a instrução, a consulta ao Sistema Sintegra, apresentada pela Conol, refere-se à Gráfica Imperial Ltda., CGC 05.703.244/0001-54 e Inscrição Estadual 12076199-8. Nos rodapés das questionadas notas fiscais, consta o nome da Gráfica e “Etidora” Papyrus, CGC 03.703.244.244/0001-54 e Inscrição Estadual 120761998 (fls. 271 e 272 do Anexo 1).

27. Portanto, há divergência quanto ao nome da empresa e número do CGC. Os endereços também são divergentes. Além do erro na grafia da tal Gráfica Papyrus (“Etidora”), destaco a provável intenção de se utilizar, nas notas fiscais, de um número incorreto de CGC, inspirado no número de uma Gráfica instalada no mesmo município (a troca do segundo algarismo leva, evidentemente, a um número inválido).

28. Além do que, a autorização para a emissão do talonário, conforme informação constante do rodapé das notas fiscais, teria sido em um sábado (19/01/2002). As alegações no sentido de que seria possível a emissão da autorização em um sábado ou de que teria havido um simples erro de impressão não descaracterizam o fato, sobretudo porque não estão embasadas em nenhum documento que prove suas assertivas.

### ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (p. 55-56 da peça 18 e p. 27-28 da peça 19), ratificados à p. 29 da peça 19 pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Ubiratan Aguiar, que concluiu pelo conhecimento dos recursos, suspendendo-se os subitens 9.2, 9.3 e 9.5 do Acórdão 4.016/2010–TCU–2ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

## MÉRITO

4. Os argumentos apresentados no recurso interposto pelo Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho são semelhantes aos que constam naquele da empresa Conol–Construtora Nordeste Ltda.. Assim, serão apresentados de forma conjunta e far-se-á a análise simultânea dos dois presentes recursos de reconsideração.

### 1º argumento:

5. Foi emitido o Relatório de Cumprimento e Aceitação do Objeto, dando conta de que a obra foi executada em conformidade com o Plano de Trabalho, com a conclusão de todas as etapas, encontrando-se em pleno funcionamento, beneficiando as famílias residentes na comunidade.

6. É do conhecimento geral que o conluio para desviar dinheiro público acontece quando a obra não é feita e os fraudadores procuram se apoiar em falsificações. Não é possível uma empresa desviar integralmente os recursos destinados a uma determinada obra e concluir integralmente a mesma.

7. Meras falhas ou impropriedades formais não podem ensejar providência de punição dos responsáveis, obviamente tendo em vista o pleno cumprimento do objeto.

8. Ou seja, é patente que o objeto foi cumprido integralmente sem nenhuma ressalva, com aplicação plena dos recursos públicos em seu destino final.

### Análise do 1º argumento:

9. *Ad argumentandum tantum*, ainda que se admita que a obra objeto do Contrato de Repasse em testilha tenha sido construída, é sobremodo importante que seja possível estabelecer o nexó de causalidade entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado.

10. Sobre o tema, trasladam-se as lúcidas considerações expendidas no voto condutor da Decisão 225/2000 – 2ª Câmara, da lavra do eminente Ministro Adylson Motta, proferido nos autos do TC-929.531/1998-1:

A não comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão 176, *verbis*: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’.

Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexó entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes (grifos acrescidos).

11. No mesmo diapasão, assim se pronunciou o preclaro Ministro Walton Alencar Rodrigues, no voto condutor no Acórdão 2.082/2005 – 2ª Câmara:

(...) Há de se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas dos recursos públicos recebidos, 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.

A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova. Esse entendimento está assentado nos seguintes julgados: Acórdãos TCU 11/1997 - Plenário; 87/1997 - Segunda Câmara; 234/1995 - Segunda Câmara; 291/1996 - Segunda Câmara; 380/1995 - Segunda Câmara; e Decisões 200/1993 - Plenário; 225/1995 - Segunda Câmara; 545/1992 - Plenário; e encontra fundamento no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, o qual dispõe que: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes.'

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. (...)

12. *Ex positis*, como não restou comprovado o aludido nexo de causalidade, porquanto foram identificadas inconsistências nas notas fiscais apresentadas, não é possível comprovar a liceidade da aplicação das verbas federais repassadas no objeto do convênio. Correto, portanto, o acórdão recorrido, que imputou em débito os recorrentes pelo valor total dos recursos repassados, bem como aplicou-lhes a multa do art. 57 da Lei Orgânica do TCU.

2º argumento:

13. Em diligência à Secretaria Municipal da Fazenda de Imperatriz-MA, foi localizado nos arquivos do referido órgão público a Autorização para Impressão de Documentos Fiscais 2002/018002-AIDF, seguida por uma declaração da Secretaria da Fazenda Municipal atestando a referida autorização.

14. Está consignado na Declaração da Secretaria da Fazenda Municipal que a AIDF 2002/018002 consta no sistema da Prefeitura Municipal de Imperatriz e confirma de modo categórico que a mesma foi decisivamente autorizada, assim com que tal autorização foi endereçada à Gráfica e Editora Papyrus.

15. Ademais, consta na referida autorização a indicação de que tal autorização foi emitida pela Coordenadoria de plantão fiscal para a construtora Conol, bem como que a gráfica responsável pela autorização foi a Gráfica e Editora Papyrus.

16. Desta feita, conclui-se por óbvio que o talonário teve autorização do órgão responsável (Receita Municipal), garantindo a legitimidade e legalidade das notas fiscais emitidas.

17. Ora, pela análise da AIDF e da Declaração da Secretaria Municipal, comprova-se seguramente que as notas fiscais possuem origem lícita em sua emissão.

18. Se a Receita Municipal confirma que efetivamente emitiu a Autorização para Impressão de Documentos Fiscais 2002/018002-AIDF, a Construtora Conol exime-se de toda e qualquer responsabilidade quanto à suposta ilegalidade da gráfica, vez que não é sua responsabilidade fiscalizar tal ato no momento da emissão da referida autorização, por fugir do seu alcance funcional.

19. Assim, com a comprovação de que houve efetivamente a autorização para impressão das notas fiscais, caem por terra todas as suspeitas quanto à origem das mesmas.

20. Ademais, a referida autorização confirma que a mesma foi realmente emitida em 19/1/2002, em um dia em que é comum a receita municipal trabalhar em situações especiais, tal

como no início de ano na arrecadação de IPTU. Assim, é precipitada a conclusão de que a receita municipal não poderia funcionar no sábado.

21. Neste aspecto, não há nenhuma base legal que diga que a instância tributária não poderia estar trabalhando no sábado.

22. A empresa Conol contratou a Gráfica e Editora Papyrus, também denominada Gráfica Imperial Ltda, para realizar a impressão de suas notas fiscais, neste ato confiou nos serviços de impressão da gráfica e em seus registros, pois era uma empresa que a mais de 20 anos prestava serviços à cidade de Imperatriz.

23. Isto é, a Gráfica e Editora Papyrus e a Gráfica Imperial Ltda. são as mesmas empresas, sendo que na data houve falha na impressão no número do CNPJ da gráfica, que é 05.703.244/0001-54, tanto é verdade que o número da inscrição estadual constante na Nota Fiscal é da Gráfica Imperial, qual seja, 120761998.

24. Com a comprovação da licitude e legalidade da origem das notas fiscais, seria coerente e justo a sua aceitação associadas ao objeto do convênio, que foi integralmente cumprido, uma vez que restou demonstrado o nexo de causalidade entre os recursos repassados por força do convênio firmado e a execução do objeto.

25. Como é possível exigir do gestor e da Conol a devolução integral dos recursos que foram devida e integralmente aplicados em uma obra, cujas notas fiscais tiveram sua AIDF autorizada pela Prefeitura de Imperatriz, mediante sua Secretaria de Fazenda e impressas por gráfica então credenciada e devidamente inscrita?

Análise do 2º argumento:

26. Constam nas notas fiscais apresentadas (e.g., de p. 8 e 9 da peça 15) as seguintes irregularidades não elididas: a) a inscrição estadual constante do rodapé das notas fiscais apresentadas refere-se a uma gráfica diferente e localizada em outro endereço da gráfica citada no rodapé do talonário; e b) a pesquisa realizada com o CNPJ constante das notas fiscais no Sintegra indica “CNPJ não encontrado”.

27. Sobre o tema, assim discorreu o Relator do acórdão ora objurgado:

29. Como bem salientou a instrução, a consulta ao Sistema Sintegra, apresentada pela Conol, refere-se à Gráfica Imperial Ltda., CGC **05**.703.244/0001-54 e Inscrição Estadual 12076199-8. Nos rodapés das questionadas notas fiscais, consta o nome da Gráfica e “Etidora” Papyrus, CGC **03**.703.244.244/0001-54 e Inscrição Estadual 120761998 (fls. 271 e 272 do Anexo 1).

30. Portanto, há divergência quanto ao nome da empresa e número do CGC. Os endereços também são divergentes. Além do erro na grafia da tal Gráfica Papyrus (“Etidora”), destaco a provável intenção de se utilizar, nas notas fiscais, de um número incorreto de CGC, inspirado no número de uma Gráfica instalada no mesmo município (a troca do segundo algarismo leva, evidentemente, a um número inválido).

28. Por conseguinte, no âmbito desta Secretaria de Recursos, foi realizada diligência endereçada aos recorrentes com o seguinte teor (p. 67-71, peça 18 e p. 28-29, da peça 19):

Com o intuito de se conduzir a um julgamento justo, sempre na busca da verdade material, entende-se oportuno diligenciar os recorrentes para que apresentem provas documentais robustas acerca da afirmação, contida nos recursos de reconsideração interpostos pela

CONOL – Construtora Nordeste Ltda. e pelo Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho, no sentido de que a Gráfica e Editora Papyrus é a mesma empresa Gráfica Imperial Ltda. (CNPJ 05.703.244/0001-54). Isto porque, mediante consulta ao Sistema CNPJ realizada em 22/06/2011, verificou-se que o nome de fantasia da Gráfica Imperial Ltda. é Gráfica Imperial.

29. A empresa Conol – Construtora Nordeste Ltda. não respondeu ao ofício de diligência, já o Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho manifestou-se, no essencial, nos seguintes termos:

O que ocorreu foi um erro formal na impressão do rodapé da NF onde um dígito do CNPJ da Gráfica Imperial Ltda foi grafado de forma errada, por isso, esse número errado não foi encontrado na base de dados da Receita Federal do Brasil, mas como bem coloca o Recurso da Conol, que repeti em parte no meu recurso, a inscrição estadual no mesmo rodapé é: 12.076.199-8, ou seja, é a inscrição da Gráfica Imperial Ltda, cujo CNPJ é 05.703.244/0001-54.

[...]

A questão do nome “Gráfica e Editora Papyrus” tem a ver com um nome de fantasia usado em determinado momento pela Gráfica Imperial Ltda. A prova robusta de que esse nome de fantasia “Gráfica e Editora Papyrus” é a mesma Gráfica Imperial Ltda. é justamente o número da inscrição estadual constante no rodapé da NF e de sua respectiva AIDF (12.076.199-8) que, como prova a FAC em anexo, é a inscrição da Gráfica Imperial Ltda.

30. Com a devida vênia, entende-se que foi dada a oportunidade aos recorrentes de comprovarem, documentalmente e de forma robusta, que a “Gráfica e Editora Papyrus” é a mesma empresa “Gráfica Imperial Ltda.” (CNPJ 05.703.244/0001-54). No entanto, o Sr. Jomar não trouxe aos autos elementos novos que firmassem o convencimento motivado de que as referidas gráficas são a mesma pessoa jurídica. A incorreção do CNPJ é falha grave a macular toda a presunção de veracidade das notas fiscais emitidas. Ademais, não foi demonstrada a existência da Gráfica e Editora Papyrus, tampouco a sua relação com a Gráfica e Editora Imperial Ltda. Posta assim a questão, entende-se que não há como considerar pertinente o 2º argumento apresentado.

### 3º argumento:

31. E mais, para se aferir a legalidade de notas fiscais, é imprescindível que sejam também analisados outros aspectos que norteiam tal documento, tais como o pagamento de todos os tributos e encargos sociais relacionados com a referida nota e, sobretudo, a licitude e a existência integral do objeto descrito em seu corpo.

32. Foram anexados a estes autos todos os tributos e encargos ligados às notas fiscais impugnadas. Ou seja, foi comprovado que os encargos e tributos (INSS, Confins, PIS, Contribuição Social, Imposto de Renda e ISS) foram adimplidos.

33. Ninguém falsificaria um talonário de notas fiscais, pagando todos os encargos e cumprindo na totalidade o objeto do convênio. Isto é, não existiria justificativa razoável e plausível para motivar qualquer falsificação das notas fiscais questionadas.

34. Se foi comprovado que efetivamente houve autorização para emissão dos blocos de notas fiscais, se a gráfica possuía registro estadual e federal, com apenas o equívoco do número 03 no rodapé da nota, se os serviços foram executados corretamente e integralmente, se houve o efetivo recolhimento de todos os tributos e encargos relativos às mesmas, onde está a violação de norma legal ou a ocorrência de dano?

### Análise do 3º argumento:

35. A documentação trazida à colação pelos recorrentes não permite verificar que os tributos referentes às notas fiscais objeto do ajuste em apreço tenham sido efetivamente recolhidos.

36. Mas não é só: repisa-se que não há como verificar a existência do nexo de causalidade entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado.

37. Nessa ordem de ideias, não merece acolhida o 3º argumento *supra*.

4º argumento:

38. Seria muito cruel, desumano, sem razoabilidade e desproporcional obrigar uma empresa, que construiu todo o objeto conforme o plano de trabalho de um convênio, a devolver todo o valor que gastou na obra, que está beneficiando toda a população até hoje e certamente continuará por longos anos.

39. Seria uma verdadeira promoção de enriquecimento sem causa pela total ausência de dano ao erário público, em detrimento do sofrimento e dilapidação patrimonial da empresa Conol e do ex-prefeito. É dizer: a exigência da devolução da totalidade dos recursos vai configurar enriquecimento sem causa da União, o que é proibido pela legislação vigente, além de configurar gritante injustiça contra o ex-alcaide e a empresa Conol.

40. A inexistência de dano é óbice à pretensão reparatória, tendo em vista que a evidenciação do prejuízo é um dos pressupostos para o ressarcimento público, sob pena de enriquecimento sem causa.

41. Ou seja, punir severamente alguém por ter respeitado o interesse público e por ter cumprido integralmente com o seu dever contratual com a comprovação da aplicação dos recursos não seria uma medida razoável e proporcional.

Análise do 4º argumento:

42. É de se ressaltar que não há falar-se em enriquecimento ilícito da União, mas, isto sim, em irregularidade grave na prestação de contas do ajuste firmado. A inviabilidade de se comprovar o já referido nexo de causalidade impossibilita que se comprove o destino dado aos recursos públicos federais.

43. Posta assim a questão, está correto o acórdão que imputou em débito os responsáveis, bem como lhes aplicou a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

5º argumento:

44. Todas as espécies de atuação suscetíveis de improbidade administrativa pressupõem a consciência da antijuridicidade do resultado pretendido, principalmente no caso de promoção de enriquecimento ilícito.

45. No caso em apreço, em momento algum houve indícios de dolo ou má fé por parte da Construtora Conol, houve apenas ilações vazias, de nenhuma significância, com conclusões precipitadas e sem nenhuma sustentação legal.

Análise do 5º argumento:

46. É de se observar que não se está enquadrando os recorrentes com fulcro na Lei de Improbidade Administrativa, mas, isto sim, com fulcro na Lei 8.443/1992, imputando-lhes débito e aplicando-lhes multa.

47. Nessa vereda, o 5º argumento apresentado não deve ser acolhido.

## CONCLUSÃO

48. Diante do exposto, propõe-se que o Tribunal de Contas da União:
- a) com fulcro no art. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conheça dos presentes Recursos de Reconsideração interpostos pelo Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho e pela empresa Conol–Construtora Nordeste Ltda. contra o Acórdão 4.016/2010–TCU–2ª Câmara, para, no mérito, negar-lhes provimento;
  - b) mantenha incólume o Acórdão recorrido;
  - c) dê ciência da deliberação que for adotada, bem como do relatório e voto que a fundamentarem, aos recorrentes e aos demais interessados.
- À consideração superior.

Secretaria de Recursos, 1ª Diretoria, em 03/02/2012. Assinado Eletronicamente

Alexandre César Bastos de Carvalho  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 2744-8