



TC 019.356/2009-0

Apensados: TC 029.571/2011-1 e
TC 002.969/2012-2.

Tipo de Processo: Tomada de Contas Especial
(Recurso de Reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal
de Serrano do Maranhão, Estado do Maranhão.

Recorrente: Walber Lima Pinto,
CPF 126.499.103-72.

Procurador: Calos Augusto Macêdo Couto,
OAB/MA 6.710 (mandato à peça 5, p. 15).

Sumário: Tomada de Contas Especial.
Convênio. Não comprovação da boa e regular
aplicação dos recursos. Contas irregulares.
Débito. Multa. Recurso de Reconsideração.
Propostas de conhecimento, desprovimento e
ciência dos interessados.

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Walber Lima Pinto contra o Acórdão 3357/2011- 1ª Câmara (peça 8, p. 20 - Ata 17/2011), mediante o qual este Tribunal, julgou irregulares as contas especiais do Responsável, condenou-o a ressarcir o Erário e lhe aplicou pena pecuniária.

HISTÓRICO

2. No âmbito do Ministério do Meio Ambiente se instaurou Tomada de Contas Especial em razão da não aprovação da prestação de contas da aplicação de recursos pecuniários repassados ao Município de Serrano do Maranhão, Estado do Maranhão, por força do Convênio 170/2000 (peça 1, p. 7-21) celebrado entre este e o referido Ministério para a instalação de dois sistemas simplificados de abastecimento de água nos povoados de Arapiranga e Portinho – este último substituído posteriormente pelo povoado de Mocal, com autorização do Concedente.

3. Equipe do Ministério do Meio Ambiente vistoriou o empreendimento e constatou a não finalização de diversos itens da obra. No Relatório de Supervisão FC 15/2002 (peça 2, p. 2-12) se diz impossível validar o Termo de Recebimento definitivo da obra apresentado na prestação de contas ante o fato de que as instalações então disponíveis não se encontravam em condições de servir à comunidade.

4. Responsabilizou-se o ora Recorrente, por subscritor do convênio aludido na qualidade de Prefeito Municipal.

5. Ouvido, o Responsável apresentou as alegações de defesa juntadas à peça 5, p. 8-14, a que anexou os documentos acostados à mesma peça, p. 16-50, à peça 6, p. 1-48, e à peça 7, p. 1-6.

6. Esta Corte considerou inteiramente improficuas as alegações de defesa aduzidas. Com esteio na seguinte sequência de fatos e entendimentos concatenados:

a) equipe do Órgão Concedente empreendeu inspeção no local e constatou [a.1] a execução apenas parcial do objeto no período de vigência do convênio e [a.2] a impropriedade do termo de recebimento definitivo da obra apresentado pela Prefeitura Municipal de Serrano do Maranhão/MA;

b) citou-se também o Responsável pelos indícios de irregularidades consistentes [b.1] na utilização dos recursos em desacordo com as normas de convênio, [b.2] na falta de documentos complementares na prestação de contas e [b.3] em possíveis práticas de atos irregulares pela empresa contratada, CV Construções e Comércio Ltda.;

c) o Responsável não logrou afastar a maioria das irregularidades a ele atribuídas. [c.1] Não conseguiu fazer prova do nexo de causalidade entre os recursos recebidos pelo município e sua aplicação no objeto conveniado. [c.2] Tampouco justificou a apresentação de termo de aceitação definitiva da obra datado de 30/3/2001, data anterior à da vistoria feita por equipe do Concedente, 20/6/2002, quando se constatou a inexecução parcial do empreendimento. [c.3] Mediante o primeiro termo aditivo ao convênio, subscrito em 31/5/2001, estendeu-se a vigência do ajuste até 30/9/2001 e ambas as datas são posteriores ao suposto recebimento da obra;

d) não há documentos consistentes em meio de prova da regularidade dos pagamentos efetuados. [d.1] O extrato bancário apresentado mostra uma transferência no valor de R\$ 50.000,00 e pagamentos diversos no valor de R\$ 40.000,00; não há registros em documentos dos depósitos correspondentes na conta bancária da empresa contratada. [d.2] A Nota Fiscal nº 0002, no valor de R\$ 50.000,00 (peça 5, p. 18), apresenta rasura na primeira transcrição numérica do valor do pagamento cuja liquidação faria prova;

e) O Responsável apresentou cópia da documentação complementar solicitada, inclusive no que se refere à licitação, e demonstrou a regularidade fiscal da empresa contratada à época da contratação, pelo que coube acolher as suas alegações de defesa relativas a tal questão;

f) em conclusão, o Responsável apenas complementou a prestação de contas; não demonstrou a correta aplicação dos recursos pecuniários recebidos.

7. Diante disso, no que importa para o exame das razões recursais ora aduzidas, este Tribunal decidiu:

9.2 – julgar irregulares as contas de Walber Lima Pinto e condená-lo ao pagamento da quantia de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais), (...) atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 4/1/2001 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.3 – aplicar ao responsável multa no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), (...) 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;

8. Irresignado, veio o Responsável mencionado impugnar a decisão na forma do recurso a seguir examinado.

ADMISSIBILIDADE

9. Anui-se ao exame de admissibilidade acostado à peça 19, p. 1-2, e à proposta nele feita no sentido de que esta Corte conheça do recurso, com fulcro nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16/7/1992 e dê efeito suspensivo aos subitens 9.2, 9.3 e 9.4 da decisão recorrida, com fulcro no art. 285, caput, da Resolução 246, de 30/11/2011 (Regimento Interno).

10. Mediante o despacho à peça 23, a Relatora do Recurso, Ministra Ana Arraes, acolhendo a proposta, conheceu precariamente do recurso e determinou o encaminhamento dos autos a esta Secretaria, para instrução.

QUESTÕES MERITÓRIAS

11. Ocupa-se neste capítulo das alegações aduzidas de caráter meritório; em disposição seções tida por mais pautada.

12. Pedido (peça 11, p. 9): Com esteio nas razões recursais meritórias substanciadas e examinadas mais adiante por seções, pede-se a esta Corte conheça do recurso e acolha um dos pedidos sucessivos de reforma da decisão vergastada num dos sentidos a seguir arrolados em ordem de preferência:

a) julgamento pela regularidade das contas especiais em foco, com a consequente elisão da condenação em débito e da aplicação de multa memoriadas;

b) limitação dos valores do débito imputado e da multa aplicada a R\$ 17.318,40 (dezessete mil trezentos e dezoito reais e quarenta centavos) e a R\$ 1.700,00 (mil e setecentos reais), respectivamente.

13. Primeira questão

13.1. Argumento (peça 11, p. 6-8). O Recorrente assevera que o técnico do Concedente autores do parecer acostado à peça 2, p. 35-38, teria afirmado que verificou “a existência da obra e sua utilização pela população atendida pelos sistemas de abastecimento de água” e teria recomendado a “aprovação técnica parcial da prestação de contas apresentada no valor de RS 82.741,60”.

13.2. Afirma que, quando mesmo apenas para argumentar se admita possível imputar-lhe débito, “em nenhuma hipótese pode-se ultrapassar os limites estabelecidos pela inspeção realizada pelo técnico do Ministério, que, após exame local da obra, recomendou “a aprovação parcial da prestação de contas apresentada no valor de RS 82.741,60” (item 4 do Parecer Técnico acostado à peça 2, p. 31-33).

13.3. Fazê-lo, mediante sua condenação a ressarcir o Erário no valor integral do convênio, corresponde a promover “enriquecimento sem causa do Órgão concedente”.

13.4. Se mantido o julgamento pela irregularidade das contas, caberia, de conseguinte, limitar o valor do débito imputado ao “da recomendação de quem examinou os sistemas de abastecimento de água em seus locais de construção, sabendo de sua utilidade para a população local”.

13.5. Exame: Improsperável a alegação.

13.6. As manifestações do controle interno não vinculam o TCU. De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, permitindo concluir de forma diferente, porém, fundamentada. Como manifestado no Acórdão 2.105/2009 proferido pela 1ª Câmara, “O TCU possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União”. Também nesse sentido os seguintes acórdãos desta Corte: 2.331/2008-1ª Câmara, 892/2008-2ª Câmara e 383/2009-Plenário.

13.7. A não subordinação das decisões do TCU aos juízos do Controle Interno foi abordada no Acórdão 212/2002 proferido pela 2ª Câmara, de que se colhe o seguinte excerto:

Outrossim, a aprovação de uma prestação de contas pelo Sistema de Controle Interno não afasta a atribuição constitucional deste Tribunal, atinente à verificação da regularidade da utilização de recursos públicos federais. Esta Corte de Contas não está adstrita ao juízo firmado por aquela unidade, possuindo ampla capacidade de deliberação, e exercendo, precipuamente, a privativa jurisdição sobre os responsáveis pelos valores repassados pela União, mediante convênio,

acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, ex vi do disposto no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal/1988.

13.8 A mera execução física do objeto, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e a consecução do objeto. O voto condutor do Acórdão 399/2001-2ª Câmara sintetiza a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas sobre o assunto:

Quanto ao mérito, assiste razão aos pareceres quando afirmam que a verificação física da obra, isoladamente, não é suficiente para comprovar que os recursos do convênio em exame foram corretamente aplicados. A existência física não comprova que a obra foi realizada com os recursos do referido convênio. Há que se obter nexo causal entre essa execução e os documentos de despesas da Municipalidade, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível à fiscalização afirmar que aquela obra foi executada com os recursos transferido pelo Convênio examinado.

13.9 A falta de demonstração do referido nexo de causalidade impossibilita a verificação de que a parte da obra alegadamente executada o tenha sido com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença.

13.10 Esse entendimento se funda no dever de prestar contas previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição da República, bem como em outros normativos infraconstitucionais – como o Decreto-Lei 200, de 25/2/1967, e a Instrução Normativa - STN 1/1997. Nesse sentido é o teor dos seguintes julgados deste Tribunal: acórdãos 1.573/2007-1ª Câmara, 297/2008-2ª Câmara e 747/2007-Plenário.

13.11 Desse modo, os documentos constantes do processo não permitem comprovar a correta aplicação dos recursos do convênio.

14. Segunda questão

14.1 Argumento (peça 11, p. 4-8): A "desaprovação integral das contas", conforme teria constado na comunicação de citação do ora Recorrente (peça 4, p.) teria sido "a inexecução da obra no período de vigência do convênio". Tal consistiria em "mera irregularidade temporal" que não afetaria o ajuste. Primeiro, porque o objeto do convênio, conquanto intempestivamente, teria sido concretizado. Segundo, porque a finalidade do convênio teria sido atingida, visto que a população estaria a se servir dos sistemas de água. Como mostrariam as fotografias, a obra existe.

14.2 Como não teria havido prejuízo ao Erário, no máximo caberia o julgamento pela regularidade das contas com ressalva. Teria constado da própria fundamentação da decisão vergastada que "foi constatado que houve a execução física do objeto, mas não restou comprovado que os recursos para a consecução da obra advieram integralmente do convênio sob análise." Consistiria em ressalva a não comprovação de que os recursos para a consecução da obra advieram integralmente do convênio.

14.3 O atraso havido na construção dos sistemas de abastecimento de água teria decorrido de "problemas da empresa vencedora da licitação". Consta da fundamentação da decisão combatido que "os recursos foram retirados da conta corrente específica em 12/1/2001 e 1/2/2001, enquanto as obras, que deveriam estar concluídas em 30/7/2001, prazo final de execução do convênio, ainda estavam em construção na data de 20/6/2002". Tal não implicaria que foram utilizados outros recursos com esse fim. O pagamento da obra teria sido efetuado com "esses mesmos recursos retirados da conta corrente específica".

14.4 Constaria dos autos toda a documentação comprobatória da regularidade da aplicação dos recursos. O Recorrente afirma que “faz integrar a estas razões recursais os argumentos expendidos em sua defesa, em especial os itens 6 a 9”, em que teria produzido prova não apenas da “realização do objeto do convênio”, mas também da “aplicação regular dos recursos, através de farta documentação”.

14.5 Exame: Não assiste razão ao Recorrente.

14.6 Para a comprovação do nexo de causalidade entre recursos repassados mediante convênio e as respectivas despesas realizadas, formalmente há que, por força dos arts. 28, incisos V, e VII, e 30 da Instrução Normativa 1, de 15/1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, observar correspondência entre:

a) os nomes dos credores listados em relação de pagamentos (art. 28, inciso V, da referida norma);

b) os meios de prova de pagamento aos respectivos credores consistentes nos cheques ou ordens bancárias assinalados nos extratos da conta bancária específica para a movimentação dos recursos repassados e os respectivos números e valores constantes da mencionada relação de pagamentos (art. 28, inciso VII) e

c) os meios de prova de liquidação de pagamento pelos respectivos credores consistentes nos documentos fiscais por eles emitidos em nome do conveniente ou executor de que constem os nomes dos credores e respectivos valores de pagamento e os credores na relação de pagamentos e identificados com referência ao título e número do convênio (art. 30).

14.7 Compulsando os autos se vê que deles não constam tais meios de prova de possibilitem observar a mencionada correspondência.

14.8 Por isso, reputa-se que a alegação não tem o condão de fazer ver o não cabimento do entendimento transcrito a seguir, extraído da fundamentação da decisão vergastada:

3. Conforme demonstrado na instrução transcrita no relatório precedente, o responsável não logrou afastar a maioria das irregularidades a ele atribuídas. Não conseguiu, por exemplo, comprovar o indispensável nexo de causalidade entre os recursos recebidos pelo município e sua aplicação no objeto conveniado. Tampouco foi adequadamente justificada a apresentação de termo de aceitação definitiva da obra datado de 30/3/2001, quando vistoria realizada pelo concedente em 20/6/2002 constatou a inexecução parcial do empreendimento. Além disso, o primeiro termo aditivo ao convênio em tela, que prorrogou a vigência do ajuste até 30/9/2001, foi assinado em 31/5/2001. Ambas as datas são posteriores ao suposto recebimento da obra, não tendo o responsável apresentado qualquer prova do alegado erro de digitação do documento.

4. Segue sem comprovação documental, também, a regularidade dos pagamentos efetuados. O extrato bancário apresentado mostra uma transferência no valor de R\$ 50.000,00 e pagamentos diversos no valor de R\$ 40.000,00, mas não há documentos evidenciando os depósitos correspondentes na conta corrente da contratada. Cabe ressaltar, ainda, que a Nota Fiscal nº 0002, no valor de R\$ 50.000,00 (fl. 184), apresenta rasura na primeira transcrição numérica desse valor.

15. Terceira questão

15.1 Argumento (peça 11, p. 8-9): O Responsável assevera que o valor da pena pecuniária a ele aplicada, por demasiado elevado (correspondente a 33,33% do valor do débito imputado), viola os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

15.2 Diz que não teria condições econômicas de pagar a multa.

15.3 Exame: Não assiste razão ao Recorrente.



15.4 Os processos de competência deste Tribunal, nos quais atua no exercício da função de Controle Externo, têm regramento próprio estabelecido na Lei 8.443 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), de 16 de julho de 1992. Por isso, não lhes são obrigatoriamente aplicáveis os dispositivos da Lei 9.784, de 1999, tampouco institutos do Direito Penal.

15.5 A gradação do valor pecuniário da punição a aplicar está estabelecida no art. 267 do Regimento Interno desta Corte. A feitura da dosimetria do valor entre os limites de cinco e cem por cento do montante do débito é atribuição desta Corte no exercício do seu juízo da reprovabilidade da conduta ante as circunstâncias do caso concreto. Reputa-se que se aplica para tanto, por analogia, o art. 59, *caput* e inciso II, do Decreto-Lei 2.848 (Código Penal), de 7 de dezembro de 1940. Dentre tais circunstâncias, a culpabilidade em sentido amplo – vale dizer, no sentido que abarca culpa e dolo –, a cujo respeito Fernando Capez leciona:

O grau de culpa e a intensidade do dolo importam na quantidade de pena que será atribuída ao acusado. Em outras palavras, todos que agem com dolo ou culpa cometem crime doloso ou culposos, mas, dependendo da intensidade dessa culpa ou desse dolo, a pena será mais ou menos branda. (Direito Penal. Vol. 1. 8ª edição. p. 418. São Paulo, 2005)

15.6 Não se estabeleceu na Constituição da República ou na Lei 8.443, de 16/7/1992, hipótese de descabimento da condenação a ressarcir o Erário em face da hipossuficiência financeira de quem o haja causado.

15.7 Vale lembrar que é direito do Recorrente requerer o pagamento da importância devida em até trinta e seis parcelas, desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, como estatui o art. 26 da Lei 8.443, de 16/7/1992, regulamentado pelo art. 217 da Resolução 246 deste Tribunal (Regimento Interno), de 30/11/2011.

CONCLUSÃO

16 Do exposto, propõe-se a este Tribunal que decida:

- a) com fulcro nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16/7/1992, conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Walber Lima Pinto contra o Acórdão 3357/2011- 1ª Câmara;
- b) desprover o recurso e manter inalterado o Acórdão impugnado;
- c) cientificar o Recorrente da decisão sobrevinda e lhe enviar cópia de seu relatório e de sua fundamentação, como também à Procuradoria da República no Estado do Maranhão e demais interessados.

TCU, Secretaria de Recursos, 1ª Diretoria, em 9 de julho de 2012.

[assinado eletronicamente]

FÁBIO LUIZ DOURADO BARRETO
Auditor Federal de Controle Externo – Matr. 3510-6