

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional em desfavor do Sr. Francisco Júnior Lopes Tavares, prefeito do município de Caridade/CE nas gestões 1996/2000 e 2001/2004, em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos federais repassados ao referido ente federado por intermédio do Convênio nº 1.814/2001, cujo objeto consistia na construção do açude Jucás, no município.

2. Como visto no Relatório, a impugnação total das despesas do convênio e a instauração da presente TCE decorreram da *“constatação, por ocasião da vistoria técnica realizada no município em 1º/11/2002, de que a obra foi executada em 100% de acordo com o previsto no projeto aprovado, porém, foi concluída antes da assinatura do convênio”*, em face do que não foi possível estabelecer o nexo de causalidade entre as despesas da obra e os recursos públicos federais repassados ao Município.

3. No âmbito deste Tribunal, além do ex-prefeito, foram citados solidariamente o ex-secretário de Obras do município, Sr. Pedro Teixeira Cidade, a empresa Lokal Construções e Serviços Ltda., contratada pela prefeitura, e seus respectivos sócios, Srs. Francisco Leonardo de Castro Bezerra Melo e Francisco Garcia Filho e Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso.

4. Regularmente citados, todos os responsáveis compareceram aos autos, exceto o Sr. Francisco Garcia Filho, um dos sócios da empresa, fato que não impede o regular prosseguimento do processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

5. Após analisar as defesas apresentadas pelos demais responsáveis, a Secex/CE, entre outras medidas, propôs julgar irregulares as contas do ex-prefeito e do então secretário de Obras do município, com base no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei nº 8.443, de 1992, e condená-los em débito no valor histórico de R\$ 108.000,00 (data-base: 10/7/2002), solidariamente com a empresa e dois de seus sócios, Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso e Sr. Francisco Garcia Filho, além de aplicar-lhes a multa do art. 57 da mesma lei.

6. Com relação ao terceiro sócio, Sr. Francisco Leonardo de Castro Bezerra Melo, que comprovou ter deixado a sociedade na empresa antes da celebração do convênio, a Secex/CE propôs excluí-lo da relação processual estabelecida nesta tomada de contas especial, tendo em vista que ele não mais compunha o quadro societário da empresa por ocasião da liberação dos recursos federais.

7. O Ministério Público junto ao Tribunal acolheu a proposta alvitada pela unidade instrutiva, exceto quanto à fundamentação para o julgamento das contas dos Srs. Francisco Júnior Lopes Tavares e Pedro Teixeira Cidade, bem assim quanto à responsabilização da empresa Lokal e de seus sócios.

8. No primeiro caso, defendeu o **Parquet** especial que o mais adequado seria fundar a irregularidade das contas nas alíneas “b” e “d”, do inciso III, da Lei nº 8.443, de 1992, isso porque, com a impossibilidade de se estabelecer o nexo entre a transferência dos recursos federais e as despesas com a obra, restou caracterizado o desvio de recursos públicos, porquanto não seria possível vislumbrar a real destinação dada aos valores repassados ao ente federado.

9. No segundo caso, o Ministério Público anotou que a simples emissão extemporânea de documentos não serviria para fundamentar a condenação da empresa e de seus sócios em débito, destacando que, segundo o MTCU, tal condenação somente seria possível com a constatação de que a empresa teria emitido documentos fiscais sem que a obra tivesse sido por ela executada e, ainda assim, de que tivesse recebido o respectivo pagamento com as verbas federais.

10. Nessa hipótese, segundo o MPTCU, os recibos, a nota fiscal e outros documentos da empresa relacionados com a obra constituiriam evidências inequívocas de que seus sócios, ao se desviarem da finalidade da empresa, teriam concorrido para o cometimento de fraude e para o desvio de recursos públicos.

11. Feito esse apanhado, passo ao exame do mérito, anotando, desde já, que acompanho a posição expendida pelo Ministério Público, com uma ressalva, pelos motivos que passo a expor.

12. De fato, os documentos trazidos aos autos indicam que a obra foi concluída integralmente antes da liberação dos recursos federais atinentes ao convênio em tela, pelo que se mostra impossível estabelecer a necessária relação de causalidade entre os recursos federais repassados e as obras executadas.

13. Convém lembrar que a realização de despesas em data anterior à vigência do convênio constitui afronta aos normativos que tratam do assunto, a exemplo do art. 8º da Instrução Normativa nº 1, de 15 de janeiro de 1997, vigente à época, que aduzia:

“Art. 8º É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:

(...) V - realização de despesas em data anterior ou posterior à sua vigência;” (grifou-se)

14. Da análise dos documentos, verifica-se que a empresa Lokal Ltda. foi contratada para a construção do açude Jucás em 12/1/2000 e que, no mesmo dia, foi autorizado o início das obras, mas que, somente após quase dois anos, em 31/12/2001, o ajuste em tela foi firmado de modo que, meses depois, em 10/7/2002, os recursos federais foram creditados na conta do convênio.

15. Ao se pronunciar a respeito, o próprio ex-prefeito, Sr. Francisco Júnior Lopes Tavares, deixou claro, em várias passagens das suas alegações de defesa, que as obras de construção do açude foram iniciadas em janeiro de 2000.

16. Os diversos motivos apresentados em sua defesa pelo ex-prefeito para justificar o início das obras em janeiro de 2000, entretanto, revelam-se totalmente inconsistentes quando examinados em conjunto, em face do que não podem ser acolhidos.

17. Dessa defesa apresentada, merecem ser destacados os seguintes pontos:

“O Convênio nº 1.814/2001, firmado entre o município de Caridade/CE e o Ministério da Integração Nacional (...) teve suas obras iniciadas no começo de 2000.

(...) Firmado o acordo, através do qual o órgão federal repassaria ao Município a quantia de R\$ 108.000,00, foi providenciada, em 3 de janeiro de 2000, a instauração do competente procedimento licitatório, o qual restou concluído em 12 de janeiro de 2000, sagrando-se vencedora a Lokal – Construções e Serviços Ltda., após o que foi formalizado o competente contrato administrativo e expedida a respectiva ordem de serviço.

Antes que o Ministério da Integração Nacional começasse a repassar as verbas, as obras de construção do açude foram iniciadas em 12 de janeiro de 2000 (...), pois àquela altura, às vésperas do início da quadra invernos, restava imperiosa a execução dos trabalhos (...).

(...) as obras tiveram início, como dito, em janeiro de 2000, depois de firmado o convênio, ainda que as verbas dele oriundas não houvessem sido transferidas.

(...) o Convênio foi firmado em dezembro de 1999 (...).

(...) em meados de 2000, o peticionante tomou conhecimento de que os recursos do convênio haviam sido depositados, e que, por uma irregularidade na licença da SEMACE, a ordem bancária fora cancelada, ensejando que os recursos houvessem retornado à origem.”

18. Nas palavras do ex-prefeito, o município teria celebrado o Convênio nº 1.814/2001 em dezembro de 1999, salientando que as obras teriam se antecipado aos depósitos, em função do período das chuvas, ao passo que, ainda segundo ele, os recursos federais decorrentes da avença teriam sido depositados em meados de 2000, mas teriam retornado ao concedente, por conta de problemas junto ao órgão ambiental.

19. Conforme adiantado, as alegações do responsável não se sustentam diante dos elementos constantes destes autos.

20. Logo se vê que não se mostra razoável que um convênio com data de 2001 (Convênio nº 1.814: assinado em 31/12/2001) tenha sido assinado em 1999 com liberação de recursos federais em meados de 2000.

21. Além disso, a Secex/CE apontou que a solicitação de recursos para a construção do açude Jucás, juntamente com o plano de trabalho, foi encaminhada pelo ex-prefeito ao Ministério da Integração Nacional apenas em 29/9/2000, ou seja, oito meses depois de a municipalidade ter celebrado contrato para execução do referido objeto com a empresa Lokal Ltda.

22. De mais a mais, ao examinar os documentos enviados ao concedente em 29/9/2000, vê-se que o então prefeito se referia à obra como se ela ainda não tivesse sido executada, como se constata no Ofício nº 222/00, mediante o qual o Ministério da Integração Nacional foi informado de que: “(...) para a execução da obra será necessário o valor de R\$ 118.000,00, a contrapartida da prefeitura é de R\$ 10.800,00, cabendo ao concedente o valor de R\$ 108.000,00”, ou na justificativa da proposição constante do Plano de Trabalho, onde se lê que “o açude Jucás terá capacidade para armazenar (...)”.

23. A utilização do futuro do presente nos documentos enviados ao concedente revela no mínimo que o responsável pretendia passar a ideia de que a obra ainda não tinha sido executada quando do envio da proposta ao Ministério da Integração Nacional, simulando, com essa atitude, uma situação que não correspondia com a verdade dos fatos.

24. Fora isso, o responsável não trouxe aos autos qualquer documento que comprovasse a existência de tratativas junto ao concedente antes do início das obras, tampouco que comprovasse ter havido o tal depósito em 2000 ou mesmo que o município passasse por situação que demandasse a adoção de medidas urgentes.

25. Resta claro, portanto, que as obras do açude Jucás já se encontravam completamente concluídas ou em avançado estado de conclusão, quando do repasse dos recursos federais ao município de Caridade/CE, o que inviabiliza qualquer possibilidade de se estabelecer o necessário nexos entre os recursos transferidos e as obras executadas.

26. Note-se que esse entendimento coincide com as informações obtidas a partir da fiscalização **in loco** da obra, que foi realizada pela Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, dando conta de que:

*“Após a análise dos aspectos técnicos da documentação encaminhada, verificou-se que a mesma contemplou as exigências básicas para sua aprovação. No entanto, informações obtidas **in loco**, corroboradas por outras contidas no processo 03900.005120/99-05 confirmam que os serviços foram realizados antes da assinatura do convênio acima, infringindo o art. 8º inciso V da Instrução Normativa nº 1, de 15 de dezembro de 1997.”*

27. Diante desses fatos e considerando que compete ao gestor público comprovar a boa e regular utilização dos recursos que lhe são confiados, por força do art. 70 da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, tenho por adequada a proposta de rejeitar as contas do Sr. Francisco Júnior Lopes Tavares, ex-prefeito, e de condená-lo ao pagamento do débito apurado nesta TCE, além de aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992.

28. Nesse ponto, deve ser observado também que “a jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido de que a existência física do objeto pactuado, por si só, não constitui elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos, pois a ausência de documentos impede o estabelecimento de qualquer vínculo entre essa obra e os recursos do convênio em tela”, podendo-se citar, nestes termos, os Acórdãos 1.362/2008, 4.242/2009 e 1.159/2013 da Primeira Câmara; os Acórdãos 7.755/2011 e 1.809/2012, da Segunda Câmara e os Acórdãos 729/2012, 977/2012 e 422/2013, do Plenário.

29. Deve ser observado, ainda, que a falta de nexos causal entre os recursos federais repassados e a despesa realizada, na aludida prestação de contas, configura ofensa não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da administração pública, já que, ao final e ao cabo, o gestor deixa de prestar satisfação à sociedade sobre o efetivo emprego dos recursos postos sob sua responsabilidade, dando ensejo, inclusive, ao surgimento de presunção legal no sentido da não aplicação com desvio dos recursos federais, ainda mais quando se observa que o objeto do ajuste pode ter sido realizado apenas

com recursos oriundos de outras fontes municipais, promovendo-se o desvio dos recursos federais aportados à entidade.

30. Na mesma linha, tenho da mesma forma por adequadas as considerações formuladas pela Secex/CE quanto à responsabilização do Sr. Pedro Teixeira Cidade nestes autos, então secretário de Obras, de sorte que também as incorporo às minhas razões de decidir.

31. Ocorre que, assinando o Termo de Aceitação da Obra em 16/8/2002 e o Relatório de Cumprimento do Objeto em 26/11/2003, mesmo de posse de informações suficientes para que pudesse verificar que se tratava de obra realizada em data anterior à celebração do ajuste, o então secretário de Obras atestou que o objeto do Convênio nº 1.814/2001 teria sido inteiramente concluído e executado em perfeita concordância com os projetos, bem como que os recursos do referido ajuste teriam sido devidamente utilizados na construção do açude Jucás, de sorte que concorreu, assim, diretamente para a ocorrência do dano apurado, em face do que se mostra pertinente a proposta de que as suas contas sejam julgadas irregulares para que seja condenado em débito, de forma solidária, mostrando-se ainda devida a proposta de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992.

32. Por sua vez, quanto à situação da empresa Lokal Ltda., assinalo que concordo com a posição do MPTCU no sentido de que a responsabilidade da referida sociedade empresária deve ser excluída nestes autos, sem prejuízo de destacar que pugno pelo envio de cópia da documentação pertinente às Receitas federal, estadual e municipal, ante a possível prática de fraude fiscal, e ao Ministério Público da União e do Estado, ante os indícios de falsidade documental.

33. Registro que discordo apenas dos motivos elencados pelo **Parquet** para tal exclusão, por considerar que a emissão extemporânea de documentos fiscais pode, sim, em certos casos, trazer a empresa para o polo passivo da demanda, caso restasse comprovado que, com essa atitude, a parte interessada na prática do ato teria concorrido para o cometimento do dano, hipótese em que incidiria o art. 16, § 2º, “b”, da Lei nº 8.443, de 1992.

34. Ocorre, todavia, que, no caso vertente, a exclusão da responsabilidade da Lokal Ltda. nos autos decorre da falta de comprovação de que a empresa recebeu os recursos federais atinentes ao convênio, uma vez que o extrato emitido pelo Banco do Brasil sobre a conta específica do convênio demonstra que os recursos foram sacados mediante “saques contra recibo”, o que impossibilita identificar o real beneficiário dos recursos federais.

35. Como decorrência lógica da exclusão da responsabilidade da sociedade empresária nestes autos, deve ser dispensado o mesmo tratamento aos sócios, destacando-se que, como o instituto da solidariedade passiva visa a favorecer o credor, a exclusão dessa empresa na presente relação processual não resulta em prejuízo para os devedores remanescentes, mesmo porque nada impede que eles busquem no Judiciário eventual direito de regresso contra a Lokal Ltda.

36. Por fim, deixo de considerar a possibilidade de perquirir a eventual responsabilidade dos gestores do órgão concedente nesta oportunidade, dado o longo decurso de tempo transcorrido até o presente momento.

37. A despeito disso, penso que as falhas detectadas nestes autos devem ser informadas ao órgão concedente, para que, caso ainda se mostre necessário, sejam adotadas as providências necessárias, com vistas a mitigar irregularidades dessa natureza em futuras avenças celebradas pela União.

36. Enfim, considerando a natureza dos ilícitos cometidos pelos Srs. Francisco Júnior Lopes Tavares e Pedro Teixeira Cidade, acompanho o MPTCU no sentido de que se mostra mais adequado fundamentar a irregularidade das contas nas alíneas “b” e “d”, do inciso III, do art. 16 da Lei nº 8.443, de 1992, haja vista que, com a impossibilidade de se estabelecer o nexos causal entre a transferência dos recursos federais e as despesas realizadas com a obra, restou caracterizado o desvio de recursos públicos.

Pelo exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 28 de maio de 2013.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator