

GRUPO I – CLASSE I – PLENÁRIO

TC 009.800/2009-9

Apenso: TC 011.566/2012-4.

Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).

Unidade: Município de São Miguel de Taipu/PB.

Recorrente: Joaquim Gilberto Soares (CPF 112.191.574-49).

Interessado: Ministério da Integração Nacional.

Advogado: Miguel de Farias Cascudo (OAB/PB 11.532).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO APROVAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIO. CITAÇÃO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO E MULTA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pelo auditor federal de controle externo da Secretaria de Recursos – Serur (peça 55), com a qual se manifestaram de acordo os dirigentes daquela unidade (peças 56/57) e o representante do Ministério Público junto ao TCU (peça 58):

“Trata-se de Recurso de Revisão (peças 42 e 43) interposto pelo Recorrente acima identificado contra o Acórdão 755/2012–TCU–1ª Câmara (peça 3, p. 22-23), vazado nos seguintes termos:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir da presente relação processual a empresa Conserva Construções e Serviços Ltda.;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Joaquim Gilberto Soares, com base no art. 16, inciso III, alínea 'c', da Lei nº 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das respectivas datas de ocorrência, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

<i>Valor Histórico (R\$)</i>	<i>Data de ocorrência</i>
<i>30.000,00</i>	<i>19/07/2002</i>
<i>15.000,00</i>	<i>25/07/2002</i>
<i>37.000,00</i>	<i>22/08/2002</i>
<i>500,00</i>	<i>22/08/2002</i>
<i>25.300,00</i>	<i>04/10/2002</i>
<i>1.000,00</i>	<i>16/10/2002</i>
<i>11.000,00</i>	<i>24/10/2002</i>
<i>8.500,00</i>	<i>25/10/2002</i>
<i>10.000,00</i>	<i>31/10/2002</i>
<i>2.800,00</i>	<i>21/11/2002</i>
<i>6.173,78</i>	<i>26/11/2002</i>

2.726,22	22/03/2002
150.000,00	Total

9.3. aplicar ao Sr. Joaquim Gilberto Soares a multa referida no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea a do Regimento Interno), o recolhimento do referido valor ao Tesouro Nacional, atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado até a data do efetivo pagamento;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor, e

9.5. com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, para ajuizamento das ações penais e civis cabíveis.

HISTÓRICO

2. Tratam os autos de Tomada de Contas Especial – TCE (peça 1, p. 192-196) em decorrência da aprovação parcial da prestação de contas do Convênio 2095/2001/MI/SEDEC (peça 1, p. 23-32), firmado entre o Ministério da Integração Nacional e a Prefeitura Municipal de São Miguel de Taipu/PB, em 31/12/2001, com vistas à reconstrução de 27 casas, no valor de R\$ 162.000,00, sendo R\$ 150.000,00 por parte da União e o restante a título de contrapartida.

3. A instauração desta TCE também cumpre determinação do TCU ao Ministério da Integração Nacional, prolatada no TC 007.475/2003-0 – Acórdão 1.277-2ª Câmara, de 7/8/2003 (peça 1, p. 135), como a seguir reproduzido:

que no prazo de 90 (noventa) dias, informe a este Tribunal o resultado da análise da prestação de contas do convênio nº 2095/2001-MI (SIAFI nº 445894), celebrado entre aquele Ministério e o Município de São Miguel de Taipu/PB, atentando para o impacto dos indícios de irregularidades denunciadas a este Tribunal e comunicadas a esse Ministério por meio de nosso Ofício 0406/2003-TCU-SECEX/PB, de 5/6/2003, e, em caso de ter ocorrido a desaprovação das referidas contas, quais as providências já adotadas com vistas à instauração da Tomada de Contas Especial e o prazo estimado para sua remessa a esta Corte;

3. Exauridas as medidas administrativas cabíveis concernentes à fase interna desta TCE, os autos foram encaminhados ao TCU e protocolados na Secex/PB, em 14/4/2009 (peça 2, p. 114).

4. No Tribunal, examinados os autos, foram propostas citações do Sr. Joaquim Gilberto Soares, ex-Prefeito, e da Empresa Conserva – Construções e Serviços Ltda (peça 2, p. 154-162), em face das seguintes irregularidades na execução do Convênio, nos termos (em síntese) dos Ofícios de citação, de 9/10/2009 (peça 2, p. 164-171):

a) não demonstração de que os recursos do Convênio depositados no Banco do Brasil, Agência 2443-0, conta 7365-2, foram usados para pagar as despesas vinculadas ao Convênio;

b) não cumprimento do dever de aplicar no objeto do Convênio a contrapartida (R\$ 12.000,00), haja vista que não existe o crédito desse valor na conta bancária;

c) saques da conta bancária sem a contrapartida em serviços executados;

d) mora de mais de 6 meses na prestação de contas;

e) prestação de contas contém declarações e documentos que reproduzem situação irreal e inverídica, pois não estão condizentes com a execução física e financeira do Convênio;

f) emissão de comprovantes de faturamento, que geraram saques na conta específica do Convênio sem a contraprestação em serviços;

g) não aplicação dos recursos em caderneta de poupança entre o recebimento (22/3/2002) e o início dos desembolsos (19/7/2002);

h) não demonstração dos rendimentos gerados a partir de 14/5/2002 com aplicação financeira, bem como das despesas pagas com esses recursos;

i) execução física do Convênio incompleta e incompatível com a execução financeira.

5. Os Responsáveis apresentaram alegações de defesa (peça 5), cujas análises (peça 2, p. 199-206 e p. 212-217) propuseram, essencialmente, excluir da relação processual a Empresa Conserva Construções e Serviços Ltda., ante à falta de comprovação de que ela utilizou dos recursos do Convênio, e julgar irregulares as contas do Sr. Joaquim Gilberto Soares, condenando-o em débito, além de aplicar-lhe a multa referida no art. 57 da Lei 8.443/1992.

6. Tal proposta contou com as anuências do MP/TCU (peça 3, p. 5) e da 1ª Câmara desta Corte (peça 3, p. 6-23), que proferiu o Acórdão 755, em 14/2/2012, cujo teor encontra-se transcrito no início desta instrução.

7. Descontente com essa deliberação do Tribunal, o ex-Prefeito interpôs Recurso de Revisão (peças 42 e 43), que será a seguir analisado.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. A Exma. Ministra-Relatora, Ana Arraes, ratificou (peça 51) o exame preliminar de admissibilidade da Serur (peças 48 e 49), no sentido de conhecer do Recurso de Revisão interposto contra o Acórdão 755/2012-TCU-1ª Câmara, com base nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo. 288, *caput* e inciso III, do Regimento Interno do TCU, **sem suspensão** dos efeitos da deliberação recorrida.

EXAME TÉCNICO

9. A seguir são apresentados os argumentos do Recorrente, de modo sucinto, seguidos das análises correspondentes.

Argumentos (peça 42, p. 5-11)

10. O Recorrente argumenta que anteriormente ocorreu uma falha da assessoria, pois encaminhou a prestação de contas de modo incompleto, sem a conciliação bancária e as ordens de pagamento que autorizaram a tesouraria a pagar parcialmente os empenhos relativos à reconstrução de todas as 27 casas, nos valores de R\$ 45.000,00 e R\$ 102.273,78.

11. Informa que realizava saques na conta bancária conveniada, para garantir o pagamento dos pequenos fornecedores do Município de São Miguel de Taipu/PB e da mão de obra empregada, em face do risco de inadimplência. Feitos esses saques em dinheiro, eles eram contabilizados na tesouraria do Município e os pagamentos efetivados em espécie e por ordem de pagamento.

12. Para provar isso, requereu ao Diretor Administrativo da Câmara Municipal a cópia dos documentos atinentes aos pagamentos efetivados à construtora contratada constantes do processo de prestação de contas de 2002, que foram aprovadas por aquela Casa Legislativa e pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB. Tais comprovantes estão anexados a esta peça recursal (peça 42, p. 14-33).

13. O Recorrente contesta a afirmação contida no Relatório da decisão recorrida (item 3.3.10 – peça 3, p. 9), segundo a qual os pagamentos identificados no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade - Sagres, do TCE/PB, foram debitados à conta 24090 do Banco Brasil, como consta do referido empenho, que se trata da conta específica do Fundo de Participação Municipal – FPM, como observado no extrato de disponibilidades do Município, obtido no mesmo Sistema. Alega que tal afirmação não procede porque os cheques sacados da conta do FPM referiam-se ao termo aditivo do contrato de obras do Convênio 2095/2001, cujo custo correu por conta do Município, o que diz ser procedimento legítimo, já que foi aditado dentro do limite de 25% de que trata a Lei 8.666/1993.

14. Argumenta que não existem dúvidas de que todos os saques efetivados da conta específica do Convênio, apesar de não conter correlação com os pagamentos informados na sua prestação de contas, possuem integral sintonia com a movimentação do caixa da tesouraria do Município, movimentação esta

que indicou a entrada do dinheiro do Convênio e que foi tida como regular pelo Tribunal de Contas do Estado e pela Câmara Municipal.

15. O Recorrente acrescenta que não se encontra nos autos nada que indique a apropriação ou desvio de valores em seu proveito ou alheio, e que a falta de correlação entre os pagamentos informados na prestação e contas e o extrato da conta conveniada não é suficiente para comprovar a irregularidade das contas. Sinaliza, nesse sentido, que o MP/TCU divergiu da auditoria do TCU, pois entendeu que a reprovação das contas do Convênio deveria fundamentar-se apenas na alínea 'c' do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, ante a ausência da comprovação da ocorrência de desvios ou desfalques dos recursos geridos.

16. Assevera também que o TCE/PB diligenciou as obras, por intermédio de auditor de contas públicas, com formação em engenharia civil, que elaborou laudo no qual atestou a execução do Convênio e a entrega da obra, tendo concluído que a irregularidade foi sanada. Nesse sentido, considera que tal vistoria é suficiente para comprovar que as obras foram concluídas no tempo e modo devidos e que obedeceram, na medida do possível, o cronograma financeiro.

17. Ressalta, por fim, que as declarações – anexas ao Recurso – (peças 42 e 43) emitidas por todos os beneficiados pela reconstrução das 27 casas certificam que houve a conclusão da obra e o repasse do valor total do Convênio à empresa contratada. Por isso, argumenta que não há que se falar em irregularidades na prestação de contas, porque os novos documentos anexados aos autos comprovam a existência de nexos de causalidade entre os recursos recebidos por força do Convênio e as despesas realizadas para a execução do objeto conveniado.

Análise

18. Os documentos novos oferecidos pelo Recorrente (peças 42-43) são insuficientes para modificar a decisão recorrida, porque não logrou êxito em estabelecer nexos causal entre as despesas da execução do objeto e os recursos financeiros desembolsados da conta específica do Convênio.

19. Em primeiro lugar, a nota de empenho 01012 (peça 42, p. 17), no valor de R\$ 45.000,00, foi emitida em **15/7/2002**, a qual abrangeu as ordens de pagamento de R\$ 30.000,00 e de R\$ 15.000,00 (peça 42, p. 18-19), em favor da empresa Conserva – Construções e Serviços Ltda. Porém o Termo de Adjudicação do Convite 04/2002 à vencedora só veio a ocorrer um dia depois, em **16/7/2002** (peça 5, p. 14), o que caracteriza indícios de vícios no certame licitatório.

20. Já a nota de empenho 02070 (peça 42, p. 25), no valor de R\$ 102.273,78, albergou as seguintes ordens de pagamento (peça 42, p. 26-31): R\$ 37.500,00; R\$ 26.300,00; R\$ 11.000,00; R\$ 8.500,00; R\$ 10.000,00 e R\$ 8.973,78, que totalizam R\$ 102.273,78. Todavia tanto a nota de empenho como as sobreditas ordens de pagamento foram **todas** emitidas em 31/12/2002, ao passo que os desembolsos na conta específica se deram em datas completamente díspares, já que ocorreram entre os dias 22/08 e 26/11/2002, de forma a prejudicar decisivamente a existência do nexos causal entre desembolsos e pagamentos, em desacordo com as normas atinentes à aplicação de recursos públicos repassados por meio de convênio, em especial com a IN/STN 01/1997.

21. Além dessa incompatibilidade sob o aspecto temporal, também faltou a precisa conexão entre os valores das ordens de pagamento mencionadas no item precedente e os efetivos desembolsos na conta específica relacionados no item 9.2 do Acórdão recorrido, obtidos do extrato da referida conta (peça 1, p. 50-52), em confronto com o que determina o art. 20 da IN/STN 01/1997 e a cláusula sexta do Termo de Convênio celebrado (peça 1, p. 27), que assim dispôs:

*o CONVENIENTE deverá manter os recursos repassados pelo CONCEDENTE em conta bancária específica, de que trata a CLÁUSULA QUINTA, permitindo-se efetuar **saques somente** para pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho, mediante **cheque nominal ou ordem bancária ao credor** ou para aplicação no mercado financeiro na forma da SUBCLÁUSULA PRIMEIRA desta Cláusula. (destaques inseridos)*

22. Também não ficou comprovada a aplicação no objeto do Convênio do valor referente à contrapartida de R\$ 12.000,00 a cargo da Municipalidade.
23. Outro ponto que chama a atenção é a alegação do Recorrente de que realizava saques da conta corrente para pagar pequenos fornecedores e trabalhadores, mas os valores dos saques autorizados por meio das ordens de pagamento ora apresentadas tiveram como finalidade o pagamento da empresa contratada, o que resulta em clara contradição.
24. Verifica-se, ainda, que as notas fiscais emitidas pela empresa contratada não mencionam o Convênio, mas apenas o processo licitatório 004/2002. Há menção ao Convênio apenas nos recibos, documentos de menor valor probatório para a prestação de contas.
25. Além disso, apesar de os técnicos do TCE/PB terem afirmado, em 2/4/2004, que as 27 casas teriam sido feitas, é importante destacar que o Relatório de Avaliação Final de 25/10/2004 apontou a execução de apenas 75,89% (peça 1, p. 147). Não se deve olvidar, ademais, que cabe ao TCU a fiscalização dos recursos federais repassados mediante convênio, com base no artigo 71, inciso VI, da Constituição Federal, e que o seu exame não está vinculado às análises de outros órgãos.
26. Sobre a afirmação (item 13 desta instrução) de que os pagamentos com recursos do FPM foram referentes a aditivo à licitação do Convênio em questão, ela em nada contribui para a defesa do Recorrente. Primeiro, porque não constam dos autos os documentos que dão suporte a tal alegação e segundo, porque dificulta ainda mais o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos federais recebidos e as obras realizadas.
27. A respeito das declarações dos supostos beneficiados anexas ao Recurso (peças 42 e 43), segundo a jurisprudência pacífica do TCU, elas possuem baixa força probatória. Provam tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados (acórdãos 153/2007–Plenário, 1293/2008–2ª Câmara e 132/2006–1ª Câmara).
28. Dessa forma, a ausência do nexo de causalidade, inclusive reconhecida pelo próprio Recorrente (item 15 desta peça instrutiva), impossibilita identificar se a obra foi executada (ou custeada) com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença.
29. Frise-se que esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais – como o Decreto-lei 200/1967 e a Instrução Normativa STN 1/1997. Nesse sentido é o teor dos seguintes julgados do TCU: Acórdãos 1.573/2007-1ª Câmara, 297/2008-2ª Câmara e 747/2007-Plenário.
30. Portanto, os novos elementos trazidos pelo Recorrente não se mostraram capazes de modificar o Acórdão 755/2012 – TCU – 1ª Câmara, razão pela qual se propõe o não provimento ao presente Recurso de Revisão.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Diante do exposto, elevam-se os autos à consideração superior, com posterior envio ao representante do Ministério Público junto ao TCU, com a seguinte proposta:
- conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Joaquim Gilberto Soares, com base nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8443/92, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se o Acórdão 755/2012 – TCU – 1ª Câmara;
 - dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.”

É o relatório.