

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 002.056/2009-9

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Entidade: Município de Ibaratama (CE)

Interessado: Manoel Moraes Lopes (091.883.633-68)

Responsáveis: Manoel Moraes Lopes (091.883.633-68); Roberto Roque Pires (161.271.103-00); Vangles Brioso dos Santos (677.450.753-00); Vbs Construções Ltda (03.881.725/0001-24).

Advogado: Camila Cavalcante Magalhães (OAB/CE 20.261); João Bezerra Júnior (OAB/CE 5.983); Ravenna Fernandes Gomes Mesquita Lima (OAB/CE 14.501)

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. DESCUMPRIMENTO DO PLANO DE TRABALHO. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS TRANSFERIDOS E AS OBRAS CONSTRUÍDAS. NÃO CUMPRIMENTO DO OBJETO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Reconsideração (peça 39) interposto pelo Sr. Manoel Moraes Lopes, ex-Prefeito do Município de Ibaratama (CE) em face do Acórdão nº 3.513/2013-2º Câmara. A decisão decorreu de tomada de contas especial instaurada em razão de irregularidades verificadas *in loco* pela Caixa Econômica Federal (Caixa) na execução do Convênio nº 490/2000, firmado entre o município e o Ministério da Integração Nacional (MI), que tinha como objeto a reconstrução de 25 casas populares nos termos do plano de trabalho aprovado, que incluía a relação nominal dos beneficiários (peças 2/5).

DECISÃO RECORRIDA

2. Acompanhando o voto do Ministro-Relator, o Tribunal decidiu:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir a responsabilidade dos Srs. Roberto Roque Pires e Francisco Edson de Moraes da presente relação processual;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Manoel Moraes Lopes, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e 19, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, condenando-o, em solidariedade com a empresa VBS Construções Ltda., ao pagamento da quantia de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados desde 4/1/2001 até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, a importância de R\$ 801,51 (oitocentos e um reais e cinquenta e um centavos), ressarcida em 27/4/2001, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional da quantia devida, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a” da citada Lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.3. aplicar ao Sr. Manoel Moraes Lopes e à empresa VBS Construções Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas, atualizadas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, §2º, do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os itens 9.2 e 9.3 deste Acórdão, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992; e

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fulcro no art. 16, §3º, da Lei nº 8.443, de 1992.”

2. A unidade técnica havia citado os responsáveis pelas seguintes irregularidades:

2.1 Sr. Manoel Moraes Lopes (peça 14):

“Ocorrências:

a) irregularidades verificadas na aplicação dos recursos transferidos à Prefeitura Municipal de Ibaretama/CE pelo Ministério da Integração Nacional, por força do Convênio nº 490/2000, que tinha como objetivo a reconstrução de casas no Distrito Sede do Município, face às ocorrências a seguir especificadas, as quais comprometeram o atingimento do objetivo do convênio, acarretando a impugnação total da prestação de contas dos recursos repassados;

b) o croqui apresentado às fls. 15 (em anexo) não facilita a localização dos beneficiários;

c) houve alteração em sete beneficiários sem prévia justificativa ou informação – (O Beneficiário F. Batista de Brito (Rua João de Almeida) está ocupando também a casa destinada à sua filha, Maria de Fátima Batista (Rua Raimundo Agostinho) que está ausente, estando a casa servindo de depósito;

d) não foram localizados os nomes dos beneficiários: 01- Antonia Gomes de Moura; 02 – Antonio F. Batista da Costa; 09- José de Paula da Costa; 14 – Lúcia Maria de Sousa; 16 – Antonia Márcia da Costa; 20 – Maria José Fernandes Costa; 24 – Manoel Messias Bandeira. Foram incluídos os seguintes nomes: Maria do Carmo Rodrigues da Silva; Valdemir Coelho Cavalcante; Vera Lúcia da Silva Torres; Francisco Antonio da Silva dos Reis Andrade; Maria do Socorro Ribeiro de Andrade e Antonia Batista);

e) pagamento antecipado da obra, tendo em vista que 66,36% dos valores conveniados no montante de R\$ 99.540,00 foram pagos à Construtora VBS Construções Ltda., passados somente 7 dias da liberação dos

- recursos em c/c e que os demais pagamentos (R\$ 23.600,00 e 26.326,75), totalizando respectivamente 15,73% e 17,55%, no intervalo máximo de 27 dias da primeira liberação;

f) assinatura do Termo de Aceitação da Obra dando com aceita a obra objeto do Convênio nº 490/2000 com declaração falsa de que a mesma se encontra em pleno funcionamento, atendendo

plenamente a comunidade, contrariamente ao constatado in loco pela Caixa Econômica Federal na obra objeto do respectivo convênio da execução do percentual 85% do que estava previsto no plano de trabalho aprovado;

g) emissão dos cheques nº 80001 no valor de R\$ 99.540,00 e nº 850005 (em anexo) no valor de R\$ 26.326,75 (em anexo), nominativo à “VBS Construções Ltda. e/ou Construtora Itapageense Ltda.”, os quais deveriam ter sido nominais apenas à VBS Construções Ltda., uma vez que o contrato de prestação de serviços foi firmado entre a Prefeitura e esta empresa, sem nenhuma vinculação com Construtora Itapageense; e

h) notas fiscais relacionadas na prestação de contas, datadas de janeiro e fevereiro de 2001, quando constatou-se que nenhuma Nota Fiscal foi autorizada pela Secretaria de Finanças de Fortaleza, para os exercícios de 2000 a 2002, conforme informação da Sefin/Fortaleza.”

2.2. Empresa VBS Construções Ltda.:

“2. O débito decorre das irregularidades verificadas na execução das obras de sua responsabilidade referentes à reconstrução de casas no Distrito Sede do Município de Ibaretama/CE, envolvendo recursos federais objeto do Convênio 490/2000, celebrado entre o Ministério da Integração Nacional e o referido Município, tendo em vista as ocorrências a seguir especificadas, as quais comprometeram o atingimento do objetivo do convênio, acarretando a impugnação total da prestação de contas dos recursos repassados; encaminhando-se como subsídio de defesa ao responsável cópias de fls. 8-15, 19-28, 43, 48-52, 56-58, 203-204, 282-283 e 292-293:

2.1 em seis unidades houve redução da frente da casa em função da largura do terreno do beneficiário;

2.2 nas demais unidades o projeto foi ligeiramente ampliado, com a retirada do WC do vão anexo à cozinha e colocação do mesmo junto à varanda dos fundos;

2.3 o lavatório foi de plástico e não de louça conforme o especificado;

2.4 não foi executado o sumidouro nem a caixa de inspeção com tampa de concreto;

2.5 cheques nº 850001, no valor de R\$ 99.540,00, e nº 850004, no valor de R\$ 26.326,75, nominativos à “VBS Construções Ltda. e/ou Construtora Itapageense Ltda.”, os quais deveriam ter sido nominais apenas à VBS Construções Ltda., uma vez que o contrato de prestação de serviços foi firmado entre a Prefeitura e esta empresa, sem nenhuma vinculação com Construtora Itapageense; e

2.6 notas fiscais relacionadas na prestação de contas (fls. 43), datadas de janeiro e fevereiro de 2001, quando constatou-se que nenhuma nota fiscal foi autorizada pela Secretaria de Finanças de Fortaleza, para os exercícios de 2000 a 2002, conforme informação da Sefin/Fortaleza, documento em anexo;”

ADMISSIBILIDADE

3. A Serur, ao promover o exame preliminar de admissibilidade dos recursos interpostos, concluiu por que fossem conhecidos, nos termos do art. 32, I, e art. 33 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno (peça 45).

PRONUNCIAMENTO DA UNIDADE TÉCNICA QUANTO AO MÉRITO

4. Transcrevo, a seguir, em atenção ao art. 1º, § 3º, I, da Lei 8.443, de 1992, excerto da instrução na qual a Secretaria de Recursos (Serur) apresentou o exame das razões recursais oferecidas pelo responsável (peça 49/50).

“HISTÓRICO

2. A presente tomada de contas especial (TCE) foi instaurada pelo Ministério da Integração Nacional (MI) em desfavor do ora recorrente – ex-prefeito, em virtude da não aprovação da prestação de contas dos recursos atinentes ao Convênio 490/2000, celebrado entre a União, por intermédio do MI, e o Município de Ibaratama/CE, em 28/11/2000, no valor de R\$ 150.000,00 (sem contrapartida), cujo objeto era a reconstrução de 25 casas populares, nos termos do plano de trabalho aprovado, que incluía a relação nominal dos beneficiários das moradias (peças 2-5).

3. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 5, p. 2-3) e o Ministro de Estado da Integração Nacional atestou haver tomado conhecimento (peça 5, p. 4).

4. No âmbito deste Tribunal, foram promovidas as seguintes citações solidárias do recorrente e da empresa VBS Construções Ltda., todas com comprovação de recebimento:

a) Manoel Moraes Lopes – i) Ofício 851/2011-TCU/SECEX-CE, de 23/5/2011 (peça 8, p. 8-10); ii) Ofício 240/2012-TCU/SECEX-CE, de 27/1/2012 (peça 8, p. 56-57); iii) Ofício 1050/2012-TCU/SECEX-CE, de 21/5/2012 (peça 14).

b) VBS Construções Ltda., na pessoa do seu representante legal, Vangles Briosos dos Santos – i) Ofício 852/2011-TCU/SECEX-CE, de 23/5/2011 (peça 8, p. 11-12); ii) Ofício 241/2012-TCU/SECEX-CE, de 27/1/2012 (peça 8, p. 58-59); iii) Ofício 1053/2012-TCU/SECEX-CE, de 22/5/2012 (peça 15); e iv) Ofício 1915/2012-TCU/SECEX-CE, de 26/9/2012 (peça 21).

5. Manoel Moraes Lopes não atendeu à última citação e a empresa permaneceu silente durante todo o andamento do processo.

6. As irregularidades imputadas ao recorrente são (peça 25, p. 16-17):

a) alteração de seis beneficiários indicados no plano de trabalho vinculado ao convênio (foram excluídos os seguintes nomes, segundo os respectivos números, no plano de trabalho: 01- Antonia Gomes de Moura; 02 - Antonio F. Batista da Costa; 09 - José de Paula da Costa; 14 - Lúcia Maria de Sousa; 16 - Antonia Márcia da Costa; 20 - Maria José Fernandes Costa; 24 - Manoel Messias Bandeira; e incluídos os seguintes nomes: Maria do Carmo Rodrigues da Silva; Valdemir Coelho Cavalcante; Vera Lúcia da Silva Torres; Francisco Antonio da Silva dos Reis Andrade; Maria do Socorro Ribeiro de Andrade e Antonia Batista), sem prévia justificativa e sem aprovação da concedente, contrariando o disposto nos arts. 15, 22, 36, 37 e 38, incisos II e III, da Instrução Normativa – STN 1/1997 (IN-STN 1/1997), tendo sido apresentado à concedente croquis que não facilitava a localização desses beneficiários;

b) ocupação irregular, utilizando-a como depósito, da casa destinada à senhora Maria de Fátima Batista (Rua Raimundo Agostinho), por seu pai, Francisco Batista de Brito, já contemplado, em decorrência do mesmo convênio, com outra residência (Rua João de Almeida), o que contrariava os dispositivos mencionados na alínea anterior;

c) posterior utilização irregular da mesma casa destinada à senhora Maria de Fátima Batista (Rua Raimundo Agostinho), pela senhora Marta Maria Gonçalves Pereira, também sem prévia justificativa e sem aprovação da concedente, contrariando os dispositivos mencionados nas alíneas anteriores;

d) apresentação, como cumprimento do convênio, de serviços que divergiam daqueles previstos no respectivo plano de trabalho, tanto em quantidade como em qualidade, como apurado pela Caixa Econômica Federal (Caixa), em Relatório de Avaliação Final (RAF) emitido em 19/11/2001, onde fora apontado que o percentual representado por esses serviços, em relação aos constantes do plano de trabalho, era de 85,80%, e, ainda, que não teria havido autorização para a alteração; houve desobediência, também, ao memorial descritivo; em seis unidades, houve redução

da dimensão da frente da casa em até 80%; não foram colocados lavatórios de louça, mas de plástico; não foram colocados os sifões; não foram executados os sumidouros nem as caixas de inspeção com tampa de concreto; tudo isso constituindo desatendimento aos termos do convênio, contrariando os dispositivos mencionados nas alíneas anteriores;

e) apresentação, como cumprimento do convênio, de obra cuja localização não conferia com a prevista no respectivo plano de trabalho, como apurado pela Caixa, no mencionado RAF, implicando que o benefício social projetado não havia sido atingido, como entendeu a entidade fiscalizadora, verificando-se desatendimento aos termos do convênio;

f) recebimento da obra mediante termo de aceitação com declaração falsa, atestando sua execução completa e seu pleno funcionamento, contrariando a situação fática apurada pela Caixa no RAF, e, ainda, mediante aposição de assinatura falsa do engenheiro indicado como responsável por sua emissão, caracterizando desobediência ao art. 73, c/c os arts. 66 e 69, da Lei 8.666/1993, assim como prática, mediante abuso de assinatura, de crime previsto no art. 297 do Código Penal, além de configurar agravante prevista no art. 202, § 6º, do RI/TCU;

g) realização de pagamentos sem comprovação de prestação de serviço, na data do crédito dos recursos do convênio na conta específica (4/1/2001) ou em intervalo máximo de 28 dias (19/1/2001 e 2/2/2001), com interregno, portanto, insuficiente para que ocorresse a contraprestação, constituindo agressão aos arts. 62 e 63 (caput e § 1º e 2º) da Lei 4.320/1964;

h) realização de pagamentos, com recursos do convênio, a empresa não contratada para a execução da obra prevista no respectivo plano de trabalho, como provou a emissão de dois cheques nominativos à Construtora Itapageense, de números 850001 e 850004, emitidos, respectivamente, em 4/1/2001 e 2/2/2001, contrariando o art. 20 da IN-STN 1/1997, assim como os arts. 62 e 63 (caput e §§ 1º e 2º) da Lei 4.320/1964;

i) realização de todos os pagamentos vinculados à execução do convênio com suporte em indicação, na prestação de contas, de notas fiscais inexistentes ou inidôneas, considerando que, conforme informação da Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de Fortaleza, onde sediada a empresa contratada, não houve, nos exercícios de 2000 a 2002, nenhuma autorização de nota fiscal para essa empresa, caracterizando que o pagamento se deu com agressão aos arts. 62 e 63 (caput e §§ 1º e 2º) da Lei 4.320/1964, contrariando, também, o disposto no art. 30 da IN-STN 1/1997, assim como configurando crime contra a ordem tributária, previsto no art. 1º, incisos IV e V, da Lei 8.137/1990;

j) ausência de nexos entre os recursos transferidos por meio do convênio e a obra apresentada como executada em seu cumprimento, à vista das ocorrências indicadas nas alíneas 'e', 'f', 'g', 'h' e 'i' imediatamente acima;

k) não cumprimento do objeto do convênio, à vista das ocorrências anteriores, impondo-se, em função disso, a impugnação total da prestação de contas dos recursos transferidos.

7. Em instruções uniformes, a Secex-CE propôs julgar irregulares as contas do ex-prefeito, solidariamente com a empresa, com aplicação de multa individual e demais medidas de praxe (peças 25-26).

8. O Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifestou-se integralmente de acordo com a unidade técnica (peça 27).

9. A 2ª Câmara, então, acolheu a proposta do relator a quo, nos termos do acórdão ora recorrido.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. *O Serviço de Admissibilidade de Recursos propôs o conhecimento do presente recurso, nos termos dos arts. 32, inc. I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU, conferindo efeito suspensivo aos itens 9.2, 9.3 e 9.5 do acórdão recorrido em relação aos responsáveis ali indicados (peça 45).*

11. *O Ministro-Relator Raimundo Carrero conheceu do recurso e encaminhou os autos a esta Secretaria de Recursos para exame de mérito, restringindo o efeito suspensivo dos itens supracitados apenas ao recorrente (peça 47).*

MÉRITO

Argumento (peça 39, p. 6-7)

12. *O recorrente alega que não cometeu nenhuma irregularidade, uma vez que teria aplicado efetiva e devidamente todas as verbas referentes ao Convênio 490/2000, em prol do interesse público.*

13. *Alega, ainda, que o objeto conveniado teria sido executado em sua totalidade, tudo de acordo com o plano de trabalho.*

Análise

14. *No presente momento, o recorrente repete literalmente alegações trazidas em resposta às citações feitas (peça 8, p. 19-20 e peça 13, p. 3-4), sem juntar nenhuma documentação.*

15. *Conforme Relatório de Avaliação Final, elaborado pela Caixa, entidade fiscalizadora da execução da obra, em 19/11/2001, o não cumprimento total do objeto do convênio e o desatendimento ao previsto no plano de trabalho estão devidamente caracterizados, com conclusão de que o benefício social não foi alcançado (peça 3, p. 6-11).*

16. *O desatendimento ao previsto no plano de trabalho é motivo de rescisão do convênio, nos termos do art. 36, inc. I, c/c o art. 22 da IN-STN 1/1997, assim como de instauração de tomada de contas especial e de impugnação das despesas, conforme arts. 37 e 38, inc. II e III, da mesma norma.*

17. *As alegações do recorrente não condizem com a apuração dos fatos, mencionados acima, e, portanto, não podem prosperar.*

Argumento (peça 39, p. 7)

18. *Quanto à alteração de beneficiários indicados no plano de trabalho, o recorrente alega que ocorreu após uma avaliação social feita pela prefeitura, em que teria sido verificada a extrema necessidade econômico-financeira das famílias representadas pelas seguintes pessoas: Maria do Carmo Rodrigues Silva; Valdemir Coelho Cavalcante; Vera Lúcia da Silva Torres; Francisco Antonio da Silva Reis Andrade; Maria do Socorro Ribeiro Andrade e Antonio Batista, atuais moradores.*

Análise

19. *Novamente, há repetição de argumentação e nenhuma documentação (peça 8, p. 20 e peça 13, p. 4).*

20. *De qualquer forma, em face do efeito devolutivo do recurso, cabe ressaltar que a argumentação do recorrente demonstra claramente que não houve submissão de proposta de substituição de beneficiários ao MI para análise e posterior aprovação, o que viola o disposto no art. 15 da IN-STN 1/1997 e caracteriza o desatendimento ao previsto no plano de trabalho, tratado no argumento anterior.*

21. *Por conseguinte, essa alegação também não merece ser acolhida.*

Argumento (peça 39, p. 7-8)

22. Em relação à ocupação irregular da casa destinada a Maria de Fátima Batista por Marta Maria Gonçalves Pereira, o recorrente informa:

‘A chefe de família, representada pela pessoa de Dona Marta, tratava-se de uma portadora de HIV, encontrando-se em um contexto sócio-assistencial deplorável, tendo em vista ser beneficiário de amparo social, um benefício de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social, sendo que se encontrava sendo “explorada” por uma terceira pessoa, que detinha seu cartão de benefício, tendo a mesma realizado empréstimos junto às unidades financeiras, restando um pouco mais da metade do valor do mesmo, que é um salário mínimo para sua sobrevivência e de seus filhos.’

Análise

23. Trata-se mais uma vez de argumentação já utilizada antes (peça 8, p. 20 e peça 13, p. 4-5), cuja análise em nada difere da do argumento anterior.

24. Além disso, salienta-se que o recorrente não traz qualquer alegação a fim de elidir a principal irregularidade que caracterizou o débito apurado nos autos, qual seja: ausência de comprovação do necessário nexos causal entre os recursos federais repassados e a despesa realizada. Assim, ainda que se considerasse justificado a realização da obra em local diverso do previsto no plano de trabalho, não haveria como afastar o débito e o julgamento pela irregularidade das contas do recorrente.

CONCLUSÃO

25. Oportuno ressaltar o respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, tanto por parte do MI, como deste Tribunal.

26. Na tentativa de rediscussão do mérito, o recorrente apresenta pela 3ª vez nestes autos, com repetição literal, argumentos que não têm o condão de afastar as irregularidades apontadas.

27. O desatendimento ao previsto no plano de trabalho está devidamente demonstrado não só pela substituição de beneficiários sem aprovação da concedente, mas também pela própria execução do projeto como, por exemplo: localização das obras diversa da prevista, redução da dimensão da frente de 6 casas em até 80%, colocação de lavatórios de plástico no lugar de louça, não colocação de sifões e ausência de sumidouros e de caixas de inspeção com tampa de concreto.

28. Essas e outras condutas como apresentação de notas fiscais inidôneas e de termo de aceitação de obra com falsificação de assinatura do engenheiro responsável, além de pagamento a empresa alheia ao contrato firmado para execução do convênio, compõem o lastro para responsabilização do gestor.

29. Cabe, portanto, negar provimento ao recurso para manter a deliberação recorrida nos seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do presente recurso de reconsideração interposto por Manoel Moraes Lopes – ex-prefeito de Ibaratama/CE, contra o Acórdão 3513/2013-TCU-2ª Câmara, para posterior encaminhamento ao MP/TCU, propondo-se, com fundamento no artigo 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo os exatos termos da deliberação recorrida;

b) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.”



5. O Ministério Público acompanhou o posicionamento da unidade técnica (peça 51).
É o Relatório.