

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 018.316/2006-6.

Natureza: Recursos de Reconsideração.

Entidade: Município de Nordestina/BA.

Recorrentes: Geraldo Guimarães Alves, ex-prefeito (CPF 003.927.218-48) e Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.

Advogados constituídos nos autos: Mario Cesar da Silva Lima (OAB/BA 10.491), Ivan Hollanda Farias (OAB/BA 9.890), Antonio Fernando Souza Graça (OAB/BA 10.013) e Hamilton Ribeiro Júnior (OAB/BA 16.295).

SUMÁRIO: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM SEDE DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS. PROVIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO PELO RESPONSÁVEL. CIÊNCIA AOS RECORRENTES E AOS DEMAIS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução da Secretaria de Recursos (Serur) à peça 10, a cuja proposta de encaminhamento anuíram as instâncias superiores da referida unidade técnica, conforme pareceres exarados nas peças 11 e 12, e o Ministério Público junto ao TCU, consoante parecer de peça 13, **verbis**:

“Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Geraldo Guimarães Alves, ex-prefeito do Município de Nordestina/BA, e pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União contra o Acórdão 2.867/2011 – 2ª Câmara, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as contas do primeiro recorrente, aplicando-lhe multa no valor de R\$ 5.000,00, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

HISTÓRICO

2. Originalmente, este processo tratou de representação, convertida em tomada de contas especial por meio do Acórdão 383/2008 – 2ª Câmara, instaurada para apurar possíveis irregularidades na aplicação de recursos transferidos ao Município de Nordestina/BA pelo Ministério das Cidades, mediante Contrato de Repasse 0158857-88/2003, cujo objeto foi a execução de obras de infraestrutura sanitária.

3. O Relator da TCE, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, acompanhando proposta da unidade instrutiva e do Ministério Público junto ao TCU, propôs que as contas fossem julgadas irregulares, com condenação ao pagamento do débito nos valores apurados nos autos e com aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, diante da ausência do nexo causal entre os recursos públicos transferidos e a execução do objeto, não obstante a comprovação pela Caixa Econômica Federal da execução física do objeto pactuado.

4. No entanto, quando da apreciação da matéria pela 2ª Câmara deste Tribunal, prevaleceu a proposta do Revisor, Ministro Raimundo Carreiro, no sentido de se julgar irregulares as contas, com aplicação da multa definida no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 ao Sr. Geraldo Guimarães Alves, afastando-se a imputação do débito ao responsável, por entender “que ficou comprovado

nos autos que o objeto pactuado foi concluído e os benefícios estão sendo apropriados pela população local, conforme constatado por meio da verificação in loco levada a efeito pela Caixa Econômica Federal, órgão responsável pela fiscalização dos recursos em tela, conforme relatório de acompanhamento das obras e o parecer, o qual opinou pela aprovação das contas”.

5. Nesta oportunidade, serão analisados os recursos interpostos pelo Ministério Público junto ao TCU e pelo Sr. Geraldo Guimarães Alves.

FUNDAMENTOS DA DECISÃO RECORRIDA

6. A aplicação da multa decorreu de atos praticados com infração à norma legal ou regulamentar, em especial ao disposto no art. 20 da IN 1/97 do Tesouro Nacional e nos arts. 27 a 30 da Lei 8.666/1993, consistentes em saques efetuados mediante cheques emitidos em nome da Prefeitura, assim como em irregularidades verificadas nos procedimentos licitatórios, com a participação de empresas que não atuam no ramo de fornecimento do material solicitado e com o pagamento de pessoas físicas pela realização de obras de engenharia, com a apresentação de notas fiscais avulsas.

ADMISSIBILIDADE

7. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (p. 7-8, peça 6, e p. 8, peça 7), ratificados à p. 10 (peça 6) e à p. 3 (peça 8) pelo Ministro Relator Augusto Nardes, que concluiu pelo conhecimento dos recursos, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.1 e 9.2 do acórdão recorrido, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

MÉRITO

Recorrente: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

8. Dissentindo do entendimento esposado pelo Ministro Revisor, cujo voto no sentido de afastar o débito foi o vencedor, o MP/TCU ressalta que a jurisprudência predominante nesta Corte é no sentido de que não basta haver a execução da obra, sendo fundamental a comprovação do nexo de causalidade entre os recursos liberados e as despesas realizadas com vistas ao cumprimento do objeto pactuado.

9. Sustenta que, sem essa conexão, não é possível verificar, com precisão, se a obra foi efetivamente realizada com os recursos oriundos do contrato de repasse em tela ou de outro instrumento de repasse, ou se foi executada, ainda, com recursos de outra fonte estadual ou municipal, por exemplo, com a finalidade de desviar os recursos federais.

10. Alega que a demonstração do nexo causal não ocorreu neste caso concreto, uma vez que “o então prefeito, ao efetuar, entre outras irregularidades, o saque dos recursos da conta específica no caixa da agência bancária, impediu que se verificasse qual foi a real destinação dada à importância transferida por meio do Contrato de Repasse nº 0158857-88/2003”.

11. À vista desses argumentos, o MP/TCU requer o conhecimento do presente recurso, para, no mérito, dar-lhe provimento, a fim de que:

- a) seja tornado insubsistente o Acórdão nº 2.867/2011 – 2ª Câmara;
- b) sejam julgadas irregulares as presentes contas, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei nº 8.443/92, condenando-se o responsável Geraldo Guimarães Alves ao pagamento dos valores de R\$ 35.000,00 e R\$ 65.000,00, fixando-lhe o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetária e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir de 03 e 04/01/2005, respectivamente, até a data do efetivo pagamento, na forma da legislação em vigor;
- c) seja aplicada ao responsável a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92;
- d) seja autorizada, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
- e) seja remetida cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92 c/c o art. 209, § 6º, do Regimento Interno/TCU.

Análise

12. De fato, como bem argumenta o MP/TCU, em que pese a CEF tenha comprovado, mediante fiscalização in loco, a execução física do objeto, não restou demonstrada nos autos a devida conexão entre os recursos federais transferidos e as despesas efetuadas para a realização da obra, especialmente em razão do fato de que cerca de 74% desses recursos foram sacados da conta

específica ou por meio de cheques em nome da prefeitura (p. 17-25, peça 4) ou por meio de débito autorizado, conforme extrato bancário de p. 36 (peça 1), o que impossibilitou a verificação do real destino dado ao montante recebido no âmbito do Contrato de Repasse 0158857-88/2003.

13. Nessa esteira, cabe transcrever, por oportuno, parte do voto complementar proferido pelo Ministro Relator da TCE, que, concluindo também pela ausência de nexo causal entre os recursos repassados e as despesas executadas, propôs o julgamento pela irregularidades das contas, com a condenação em débito e com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992:

‘4. Em nenhum momento das análises procedidas pela unidade técnica, ou no voto por mim elaborado, alegou-se ou concluiu-se pela inexecução do objeto do convênio sob análise, não sendo este, portanto, o fundamento da imputação final de débito ao responsável.

*5. O que restou demonstrado dos elementos constantes dos autos, e realçado na análise da unidade técnica, é que as irregularidades observadas na gestão dos recursos transferidos impedem seja estabelecida **qualquer** conexão entre os recursos repassados e a obra alegadamente executada.*

6. Das irregularidades analisadas no processo, e por mim citadas em meu voto, destaco aquelas que me parecem mais graves.

7. Os recursos repassados foram integralmente sacados “na boca do caixa”, sendo que apenas uma pequena parte não foi sacada pela própria Prefeitura Municipal.

8. Conforme alegado pelo próprio responsável, o valor de R\$ 48.728,04 foi pago ao Sr. José Cardoso dos Santos para realização de serviços de engenharia. Não obstante, referido senhor não detém a necessária qualificação técnica, e, ademais, a comprovação de que realizou os serviços fundou-se apenas em notas fiscais avulsas, a primeira delas emitida apenas sete dias após a transferência dos recursos.

9. O montante de R\$ 28.100,00 foi alegadamente pago a quatro empresas pelo fornecimento de materiais. Não obstante, restou demonstrado que o referido valor foi sacado pela própria prefeitura, não havendo qualquer comprovação de que os recursos tenham sido efetivamente entregues às empresas.

10. O montante de R\$ 11.528,27 foi alegadamente pago à empresa Comércio de Madeira Nilson S Ltda. Além de ter restado demonstrado nos autos que a licitação na qual tal empresa sagrou-se vencedora estava eivada de irregularidades, as notas fiscais apresentadas pela referida empresa, ou não contém o número de AIDF válido ou ele não se apresenta legível, o que retira a idoneidade das mesmas.

11. Por fim, o valor de R\$ 8.052,50 foi alegadamente pago ao Sr. Josenilton Moura Mendes, responsável pela empresa referida no parágrafo anterior. Não obstante, esse valor foi pago contra notas fiscais avulsas, emitidas pela pessoa física e não pela referida empresa.

12. Com base nesses quatro exemplos, que equivalem a 96,4% dos recursos repassados (R\$ 100 mil), é possível observar que não existe qualquer comprovação no sentido de que os recursos foram utilizados na execução de qualquer obra.

13. Modo contrário, todos os indícios são no sentido de que os recursos foram efetivamente desviados.

14. Concluo, portanto, não ter restado comprovada a adequada e integral aplicação dos recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Nordestina – BA pelo Ministério das Cidades.

15. Por fim, cumpre-me observar que, mesmo a jurisprudência apontada pelo eminente Ministro Raimundo Carreiro, em nenhum momento afirma não ser necessário estabelecer o vínculo entre os recursos repassados e os objetos alegadamente executados ou adquiridos. (destaque no original)’

14. Diante dos fatos supratranscritos, entende-se que os documentos integrantes da prestação de contas não têm o condão de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos, razão por que merecem acolhida os argumentos apresentados pelo MP/TCU, que estão em consonância com a jurisprudência pacífica deste Tribunal no sentido de que não basta a comprovação da execução física da obra, sendo imprescindível a evidenciação do nexo causal entre os recursos liberados e as despesas executadas.

15. Salienta-se que o Sr. Geraldo Guimarães Alves foi chamado aos autos para apresentar contrarrazões recursais por meio do ofício notificatório de p. 11 (peça 6), que foi entregue no

endereço declarado pelo próprio responsável em procuração de p. 6 (peça 7), conforme constatado no AR de p. 12 (peça 6). No entanto, o responsável manteve-se silente, devendo ser dado prosseguimento ao processo, em analogia ao disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

16. Ante as análises expendidas, propõe-se o provimento do recurso apresentado pelo MP/TCU, com vistas a reformar o Acórdão 2.867/2011 – 2ª Câmara, julgando irregulares as contas do Sr. Geraldo Guimarães Alves, condenando-o ao recolhimento integral do débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Recorrente: Sr. Geraldo Guimarães Alves, ex-prefeito.

Argumento

17. Segundo o recorrente, a multa a ele aplicada decorreria do fato de este Tribunal não conseguir estabelecer um liame entre os recursos transferidos à prefeitura, a obra executada e os pagamentos realizados.

18. Alega que o acórdão combatido não refuta a afirmação da Caixa Econômica Federal (CEF) de que o objeto pactuado foi construído, razão pela qual restaria duvidosa a sanção aplicada.

19. Ao analisar a página do SicaF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores) disponibilizada pelo Governo Federal, afirma que, à época, o Município de Nordestina possuía somente o Contrato de Repasse 0158857-88/2003, celebrado com o Ministério das Cidades.

20. Argumenta que não consta dos autos qualquer notícia a respeito de reclamação contra o Município de Nordestina/BA de pessoas físicas ou jurídicas que tenham executado o esgotamento sanitário e que não tenham recebido o quanto lhes era devido.

21. Assim, considerando (i) a afirmação da CEF de que o objeto do contrato de repasse em questão foi cumprido, (ii) a constatação de que o Município de Nordestina/BA possuía, no exercício de 2005, um único contrato de repasse firmado com o Ministério das Cidades, e (iii) a ausência nos autos de reclamação por falta de pagamento por serviço prestado à municipalidade, o recorrente argumenta que os pagamentos realizados por meio dos cheques sacados na “boca do caixa”, emitidos em nome da própria prefeitura, referiam-se, de fato, ao ajuste em questão.

22. À vista dessas razões, entende que não deve ser imposta a multa ora combatida.

Análise

23. A princípio, cumpre esclarecer que a multa aplicada ao recorrente não decorreu do fato de o Tribunal não conseguir estabelecer um nexo entre os recursos transferidos e as despesas alegadas. Tal fato, conforme já dito alhures, seria causa de condenação em débito e não de aplicação de multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.

24. Consoante consignado no item 6 supra, a multa originou-se de atos praticados com infração à norma legal ou regulamentar, em especial ao disposto no art. 20 da IN 1/97 do Tesouro Nacional e nos arts. 27 a 30 da Lei 8.666/1993, consistentes em saques efetuados mediante cheques emitidos em nome da Prefeitura, assim como em irregularidades verificadas nos procedimentos licitatórios, com a participação de empresas que não atuam no ramo de fornecimento do material solicitado e com o pagamento de pessoas físicas pela realização de obras de engenharia, com a apresentação de notas fiscais avulsas.

25. Considerando, portanto, que o recorrente partiu de premissa errada, e considerando, ainda, que não apresentou alegações relacionadas às irregularidades que deram origem à multa, conclui-se que os argumentados ora apresentados não são capazes de afastar a sanção aplicada. Assim, caso o Tribunal não acolha a proposta consignada no item 16 desta instrução, propõe-se a manutenção da multa aplicada ao recorrente com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

26. Além disso, entende-se que o fato de constar do SicaF a informação de que existia, no exercício de 2005, apenas um contrato de repasse firmado pelo Município de Nordestina/BA não comprova que os recursos sacados mediante cheques emitidos em nome da própria prefeitura foram utilizados nos pagamentos das despesas realizadas no âmbito do ajuste em questão. Conforme salientado pelo MP/TCU em suas alegações recursais, verbis:

Ora, sem a conexão entre os documentos comprobatórios apresentados a título de prestação de contas e a obra encontrada na localidade, não é possível afirmar, com precisão, se ela foi efetivamente realizada com os recursos oriundos deste ou de outro instrumento de repasse, na medida em que pode haver mais de uma transferência com objetos similares em exercícios distintos.

Ademais, pode ocorrer de a obra existente ter sido realizada com recursos de outra fonte estadual ou municipal, por exemplo, com a finalidade de desviar os recursos federais (fl. 4, peça 6, anexo 1).

27. Desse modo, tendo em vista que as alegações ora analisadas também não evidenciam o nexo causal entre os recursos transferidos e as despesas executadas, mantém-se a proposta do item 16 desta instrução no sentido de julgar irregulares as contas, com condenação em débito e com aplicação da multa estabelecida no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao TCU, propondo:

a) com fulcro nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e pelo Sr. Geraldo Guimarães Alves;

b) no mérito, negar provimento ao recurso interposto pelo Sr. Geraldo Guimarães Alves e dar provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público/TCU a fim de reformar os itens 9.1, 9.2 e 9.6 do Acórdão 2.867/2011 – 2ª Câmara, conferindo-lhes as seguintes redações:

9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Geraldo Guimarães Alves (CPF 003.927.218-48), com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei nº 8.443/92, condenando-o ao pagamento dos valores de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) e R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir de 3 e 4/01/2005, respectivamente, até a data do efetivo pagamento, na forma da legislação em vigor;

9.2. aplicar ao responsável a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, no valor de [a ser fixado pelo relator], fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do 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;

(...)

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Voto e do Relatório que o fundamentam ao responsável e à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 209, § 6º, do Regimento Interno do TCU;

c) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida aos recorrentes e aos demais interessados.”

É o Relatório.