

**TC – 002.112/2006-5**

**Natureza:** Recurso de revisão em tomada de contas especial.

**Entidade:** Município de Palmeirândia/MA.

**Recorrente:** Eudes Lima Garcia (016.267.014-15).

**Advogado:** Marisvaldo Paiva de Menezes, OAB/DF 29.518; peça 44.

**Sumário:** Tomada de contas especial. Pagamentos irregulares. Irregularidade nas contas. Débito e multa. Inabilitação para exercício de cargo público. Declaração de inidoneidade de licitante envolvida. Fraude em licitação. Multa. Acórdão 1289/2010-TCU-Plenário. Recurso de reconsideração. Conhecimento e negativa de provimento. Acórdão 1697/2012-TCU-Plenário. Embargos de declaração. Rejeição. Acórdão 3254/2012-TCU-Plenário. Recurso de revisão. Conhecimento. Não comprovação do nexo de causalidade entre os recursos do convênio e a execução das obras. Não provimento.

Trata-se de recurso de revisão interposto por Eudes Lima Garcia, beneficiário de cheques emitidos à conta do convênio nº 1541/99 (peças 86-89), em face do Acórdão 1289/2010-TCU-Plenário (peça 4, p. 20), vazado nos termos reproduzidos a seguir:

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

9.1. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, as presentes contas irregulares e condenar, solidariamente, os responsáveis abaixo identificados, ao pagamento das quantias também indicadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas abaixo até as datas dos efetivos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.1.1. Sr. Danilo Jorge Trinta Abreu, Sr. Eudes Lima Garcia e Alcântara Projetos e Construções Ltda.:

R\$ 50.000,00 14/06/2000

R\$ 43.000,00 30/10/2000

9.1.2. Sr. Nilson Santos Garcia, Sr. Eudes Lima Garcia e Alcântara Projetos e Construções Ltda.:

R\$ 8.200,00 15/03/2001

9.2. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/92, aplicar aos Srs. Danilo Jorge Trinta Abreu, Eudes Lima Garcia e a pessoa jurídica Alcântara Projetos e Construções Ltda., individualmente, multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, os recolhimentos das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, caso pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/92, aplicar ao Sr. Nilson Santos Garcia multa no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), 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, caso seja paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. com fundamento no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92, aplicar às Sras. Maria Luiza de Jesus, Cíntia Campos Mendes e Vagma Serra Birino, individualmente, multa no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, os recolhimentos das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, caso pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações,

9.6. inabilitar os Srs. Danilo Jorge Trinta Abreu, Eudes Lima Garcia, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/92;

9.7. declarar a inidoneidade da empresa Alcântara Projetos e Construções Ltda. para participar de licitação na Administração Pública Federal, pelo prazo de cinco anos, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/92, e

9.8. encaminhar cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para o ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, tendo em vista o disposto no § 3º do artigo 16 da Lei 8.443/92.

## HISTÓRICO

2. O presente processo versa sobre tomada de contas especial instaurada em cumprimento do Acórdão 1159/2005-TCU-Plenário e trata de irregularidades constatadas na aplicação de recursos do convênio nº 1541/99, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e o município de Palmerândia/MA.

3. Este convênio teve por objeto a construção de melhorias sanitárias domiciliares, composta por 200 kits sanitários, sendo 166 destinados ao povoado Agrovila e 34 ao bairro São Francisco do município convenente. Os recursos transferidos pela Funasa e previstos no ajuste alcançaram a quantia de R\$ 100.000,00 (peça 6, p. 39-53 e peça 1, p. 43-44).

4. No âmbito deste Tribunal, foram citados o ex-prefeito Danilo Jorge Trinta Abreu, o ex-prefeito Sr. Nilson Santos Garcia, a empresa contratada Alcântara Projetos e Construções Ltda. e o beneficiário dos saques efetuados na conta específica do convênio, Eudes Lima Garcia, todos pelo montante integral dos recursos transferidos pela Funasa à conta da avença.

5. Também foi determinada a audiência de Danilo Jorge Trinta Abreu e dos membros da comissão de licitação municipal, Maria Luiza de Jesus, Vagma Serra Birino e Cíntia Campos Mendes pelas irregularidades verificadas na condução do convite nº 006B/2000, às quais evidenciavam prática de conluio entre as empresas participantes e fraude à licitação.

6. Os responsáveis que se manifestaram nos autos - Eudes Lima Garcia, Maria Luiza de Jesus e Cíntia Campos Mendes – tiveram suas defesas analisadas e rejeitadas pela unidade técnica, cuja conclusão foi acolhida pelo Ministério Público/TCU e pelo Relator (peça 4, p. 9 e 16-19). Os demais arrolados foram considerados revéis, resultando no Acórdão 1289/2010-TCU-Plenário (peça 4, p. 20-21).

7. Irresignado, Eudes Lima Garcia interpôs recurso de reconsideração em face desta deliberação (peça 10), que foi conhecido, mas, no mérito, foi lhe negado provimento a teor do Acórdão 1697/2012-TCU-Plenário (peça 21).

8. Ato contínuo, este responsável opôs embargos declaratórios em face do acórdão retrocitado (peça 35), que foi rejeitado no Acórdão 3254/2012-TCU-Plenário (peça 40).
9. Passa-se ao exame do presente recurso de revisão.

### ADMISSIBILIDADE

10. O Ministro-Relator Aroldo Cedraz conheceu o recurso de revisão, sem atribuir-lhe efeitos suspensivos, conforme parecer desta Serur (peças 91, 92 e 94).

### MÉRITO

11. Constitui objeto da presente análise, definir:
- (a) questão 1: se o recorrente tem legitimidade passiva nos autos;
  - (b) questão 2: se os documentos novos apresentados neste recurso são capazes de demonstrar onexo causal entre os recursos do convênio e a execução das obras.
12. **Questão 1**
- 12.1. Defende-se no recurso que Eudes Lima Garcia não pode ser responsabilizado nestes autos:
- (a) argumento 1: o TCU não tem competência para julgá-lo, a teor do art. 5º da Lei 8.443/1992, porque o recorrente não utilizou, arrecadou, guardou, gerenciou ou administrou dinheiro público (peça 86, p. 6-7 e 12-13);
  - (b) argumento 2: o recorrente não ocupou cargo público, não firmou contrato com o município e nem com a empresa contratada (Alcântara), que lhe conferissem responsabilidade formal sobre os recursos do convênio nº 1541/1999 (peça 86, p. 7-8, 12-13 e 17-18).
  - (c) argumento 3: não houve configuração de dolo na conduta do recorrente (peça 86, p. 24-25);
  - (d) argumento 4: inexistente prova cabal de que o recorrente recebeu recursos do município. Ao contrário, os recibos dos pagamentos constantes dos autos foram assinados pelo representante legal e proprietário da empresa Alcântara, José Souza Dourado (peça 86, p. 11, 12 e 14). Este, por sua vez, havia incumbido o recorrente de realizar o pagamento dos serviços e das aquisições referentes às obras do convênio, sendo que tais tarefas eram supervisionadas pelo primeiro (peça 86, p. 8-10 e 12);
  - (e) argumento 5: a responsabilidade pelo dano ao erário e pelo pagamento com título ao portador (cheque não nominal) é das partes integrantes do negócio jurídico, ou seja, do ente municipal e da empresa Alcântara, não havendo que se considerar a responsabilidade solidária do recorrente (peça 86, p. 11-13 e 17-24);
  - (f) argumento 6: o pagamento (realizado por meio de cheques), após a regular comprovação da execução das despesas, estava livre da burocracia estatal e dentro da esfera privada da empresa, tendo o empresário autonomia e liberdade de sacá-lo, depositá-lo ou repassá-lo a terceiros. Nesse sentido, após a liquidação da despesa, a Administração Pública não poderia interferir na gestão privada do dinheiro recebido pelo prestador de serviços (peça 86, p. 14, 16-17 e 29-30);
  - (g) argumento 7: não houve a antecipação de pagamento (peça 86, p. 10 e 28).
  - (h) argumento 8: a competência para fiscalizar e acompanhar a execução das etapas da obra era da Funasa (União), do ente municipal e da contratada (peça 86, p. 14-15);

Análise

13. O dispositivo legal para o julgamento das contas do recorrente está no acórdão condenatório (peça 4, p. 20), qual seja, arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992.
14. A qualificação de Eudes Lima Garcia como responsável nestes autos ocorreu porque foi beneficiário dos cheques emitidos à conta específica do convênio nº 1541/99 (Banco do Brasil, agência 2607-7, conta corrente nº 5.454-2), que, em princípio, deveriam ser emitidos à empresa contratada (Alcântara Projetos e Construções Ltda.).
15. Tais provas constam da relação de pagamentos, dos extratos bancários e dos cheques contidos à peça 1, p. 28-30, peça 6, p. 16, 19-21, peça 7, p. 47-65 e peça 8, p. 1-4.
16. Em decorrência disso, verificou-se a ausência denexo causal entre tais recursos e a execução destas obras (peça 4, p. 5-6, 13, 16-18), atribuindo-se ao recorrente a responsabilidade solidária pelo dano ao erário dela decorrente. Essa solidariedade decorreu da concorrência de terceiro (recorrente) com o agente público (ex-prefeito municipal) para o cometimento do dano apurado, conforme o art. 16, §2º, alínea “b”, da Lei 8.443/1992.
17. Nesse sentido, não resta dúvidas quanto à competência deste Tribunal para o julgamento das contas de Eudes Lima Garcia, a teor do art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992, em razão da sua participação na irregularidade mencionada. Isto porque inexistea comprovação da regular aplicação dos recursos do convênio (ausência de nexode causalidade entre eles e a execução das obras de melhoria sanitária), bem como há documentos nos autos que demonstram o recebimento desses recursos pelo recorrente.
18. Observa-se que a responsabilidade atribuída ao recorrente não se confunde com a responsabilidade dos gestores públicos ou da empresa contratada para a execução do objeto do convênio nº 1541/99.
19. Cabe salientar que Danilo Jorge Trinta Abreu (ex-prefeito), Nilson Santos Garcia (ex-prefeito) e Alcântara Projetos e Construções Ltda. também tiveram suas contas julgadas irregulares, tendo sido condenados, solidariamente com o recorrente, ao ressarcimento do débito apurado no processo (peça 4, p. 20).
20. A alegação de que Eudes Lima Garcia apenas realizou pagamentos referentes às obras do convênio, em cumprimento às ordens do representante legal da empresa Alcântara, não é capaz de excluir a ilicitude de sua conduta culposa. A imputação de responsabilidade ao recorrente fundamentou-se na incidência de hipótese legal objetiva, com pressuposto de conduta culposa (culpa contra a legalidade), bastando o nexo entre a conduta do responsável (recebimento de recursos) e o resultado obtido (grave ilegalidade cometida com a ausência de comprovação da correta aplicação dos recursos), já demonstrado nos itens 14 a 17 desta instrução.
21. A respeito da alegada ausência de dolo do recorrente, não há como prosperar porquanto este Tribunal não tratou especificamente sobre a questão.
22. Quanto à alegação de que, uma vez liquidada a despesa, os recursos do pagamento estariam livres para a contratada dispô-los da maneira que lhe convir, observa-se que isto não foi objeto de apreciação pelo Tribunal. A irregularidade impugnada por esta Corte constitui-se da falta de comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados à prefeitura municipal para a execução das obras ajustadas no convênio, cuja participação do recorrente foi demonstrada nos autos.
23. Por fim, nota-se que os argumentos relacionados à inexistência de antecipação de pagamento e à competência para fiscalizar a obra não socorrem ao recorrente na presente questão.

24. Do exposto, não há como acolher os argumentos apresentados, devendo-se manter a responsabilidade de Eudes Lima Garcia nos autos, nos termos do Acórdão 1289/2010-TCU-Plenário.

25. **Questão 2**

25.1. argumento: os documentos novos demonstram a correta execução das melhorias sanitárias, bem como o nexos entre os recursos recebidos e a execução das obras do convênio (peça 86, p. 25-28 e 30-39).

Análise

26. Os documentos anexados ao presente apelo são:

a) declaração de autorização de abertura do sigilo bancário de Eudes Lima Garcia (peça 89, p. 39);

b) certidão de óbito de José Sousa Dourado (peça 89, p. 109);

c) peças do processo licitatório e contrato de prestação de serviços, firmado entre o Município de Palmeirândia/MA a empresa Alcântara Projetos e Construções Ltda. (peça 89, p. 47-55);

d) requerimento do recorrente à empresa Alcântara Projetos e Construções Ltda. de esclarecimentos (peça 89, p. 40-42);

e) nota explicativa da Alcântara Construções e Projetos Ltda. (peça 89, p. 43-46);

f) relatório de fiscalização das obras do convênio nº 1541/99, emitido em 8/5/2001 pela Funasa, atestando a execução das obras (peça 89, p. 103);

g) planilha extraída do Portal da Transparência, contendo convênios celebrados entre a União e o Município de Palmeirândia/MA (peça 89, 35-38);

h) microfilmagem de cheques da conta corrente nº 888.821-3, agência Itamaraty nº 1503-2, Banco do Brasil (peça 86, p. 42-86, peça 87-88 e peça 89, p. 1-34);

i) extratos bancários da conta corrente nº 888.821-3 (peça 89, p. 56-102);

j) planilha demonstrativa de receitas e despesas do convênio nº 1541/99 (peça 89, p. 104-108).

27. De pronto, entende-se que os documentos contidos nas letras “a” a “b” não guardam qualquer relação com a questão em tela. Já os documentos apresentados às letras “c” a “f” referem-se apenas à execução das obras, mostrando-se ineficazes para demonstrar a regular aplicação dos recursos do convênio nº 1541/99.

28. Isto porque a existência física do objeto pactuado, por si só, não constitui elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais repassados por meio de convênio, conforme entendimento consolidado nesta Corte de Contas (v.g. Acórdãos 2675/2012-TCU-Plenário, 755/2012-TCU-1ª Câmara e 3927/2008-TCU-2ª Câmara).

29. A planilha de convênios celebrados entre o ente municipal e a União (alínea “g”), isoladamente, não é capaz de socorrer ao recorrente, pois se limita a demonstrar a impossibilidade das obras do convênio nº 1541/99 terem sido executadas com recursos de outros convênios firmados com órgãos federais e isto não afasta a possibilidade de se ter utilizado recursos estaduais ou municipais na sua execução.

30. Quanto aos documentos das alíneas “h”, “i” e “j” (microfilmagens de cheques, extratos bancários e planilha de receitas/despesas), observa-se que o recorrente visa mostrar os valores, as

datas e os beneficiários dos cheques emitidos por ele à conta corrente nº 888.821-3, agência Itamaraty nº 1503-2, do Banco do Brasil.

31. Ocorre que a apresentação de tais documentos não permite estabelecer o liame entre os pagamentos realizados com os cheques da conta corrente nº 888.821-3 e as despesas realizadas no âmbito do convênio nº 1541/99, a cargo da empresa contratada. É que o próprio responsável admite que a microfilmagem está ilegível (peça 86, p. 39). Nota-se que também que não há comprovação de que esses valores foram repassados à empresa Alcântara Projetos e Construções Ltda.

32. Em que pese essa conclusão, demonstra-se, a seguir, a impossibilidade do estabelecimento do nexu financeiro, mesmo que restasse comprovado o pagamento de serviços e a aquisição de materiais de construção com recursos da supramencionada conta corrente.

33. Tendo em vista que os recursos financeiros do convênio (dinheiro) são bens “fungíveis (...) que podem substituir-se por outros da mesma espécie, qualidade e quantidade” (art. 85 do Código Civil de 2002), não haveria como afirmar que os serviços e materiais teriam sido custeados com os recursos do convênio, haja vista que tais recursos poderiam estar contidos no possível saldo residual da conta corrente nº 888.821-3.

34. O esforço aritmético desenvolvido nos parágrafos anteriores tem o propósito de demonstrar que o depósito dos recursos na conta do ora recorrente impossibilitou a comprovação do nexu de causalidade.

35. É de se lembrar que tal evidenciação só se dá mediante a inequívoca comprovação da existência de nexu de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas realizadas para a execução do objeto do ajuste. Em outras palavras, é indispensável que o responsável comprove que os recursos recebidos foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, o que não aconteceu.

36. Assim, não há como acolher o argumento e os documentos apresentados, restando a não comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do convênio nº 1541/99.

## CONCLUSÃO

37. Das análises anteriores, conclui-se pela manutenção da responsabilidade de Eudes Lima Garcia nestes autos, bem como da não comprovação do nexu de causalidade entre os recursos do convênio nº 1541/99 e a execução das obras de melhoria sanitária no município de Palmeirândia/MA.

38. Com base nessas conclusões, propõe-se o não provimento do recurso.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Ante o exposto, elevem-se os autos à consideração superior e imediato encaminhamento ao Ministério Público/TCU com a proposta de:

(a) conhecer do recurso de revisão interposto por Eudes Lima Garcia, com fulcro no art. 35 da Lei 8.443/1992, e no mérito negar-lhe provimento;

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

Serur, 4ª Diretoria, em 25 de junho de 2014.

*(assinado eletronicamente)*

Marcelo Takeshi Karimata

AUFC Mat. 6532-3