

GRUPO II - CLASSE I – 2ª Câmara

TC-009.741/2006-1.

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Entidade: Município de Palmeirândia/MA.

Responsáveis: Nilson Santos Garcia, ex-Prefeito (CPF 062.067.513-68); Centro de Formação Continuada de Professores Maranhão/Piauí Ltda. (CNPJ 05.697.048/0001-14); Márcio Ribeiro de Jesus Sousa, ex-presidente de CPL (CPF 819.489.133-72); Fabiane Pinheiro Trinta, ex-membro de CPL (CPF 689.961.362-04); Weder Pereira Garcia, ex-membro de CPL (CPF 761.544.163-34).

Advogado(s) constituído(s) nos autos: Rodrigo de Oliveira Santos (OAB/MA nº 6.230).

SUMÁRIO: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IRREGULARIDADES. SOLIDARIEDADE. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DO EX-GESTOR. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DO RECURSO DA SOCIEDADE EXECUTORA DOS SERVIÇOS.

1. Não havendo elementos ou fundamentos capazes de elidir as irregularidades que ensejaram a rejeição das contas e a condenação do então gestor ao pagamento de débito e multa, mantém-se inalterado o acórdão recorrido a respeito.

2. Demonstrado nos autos que os serviços executados pela sociedade contratada para tanto não foram questionados, mas somente o nexo causal entre as despesas realizadas pelo então gestor e os recursos por ele utilizados, assim como que a responsabilidade por tal demonstração é do gestor, impõe-se a exclusão da referida sociedade da relação processual.

## RELATÓRIO

Tratam os autos de recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Nilson Santos Garcia, ex-Prefeito do Município de Palmeirândia/MA, e pela sociedade Centro de Formação Continuada de Professores Maranhão/Piauí Ltda., em face do Acórdão nº 1.143/2011 – TCU - 2ª Câmara (fls. 225/226 – Volume 1, Peça 2), o qual julgou irregulares estas contas, condenando os Recorrentes, solidariamente, em débito e, individualmente, em multa.

### DO ACÓRDÃO RECORRIDO

2. Ao apreciar a Tomada de Contas Especial objeto do presente recurso, a 2ª Câmara deste Tribunal de Contas acordou nos seguintes termos, Acórdão nº 1.143/2011 – TCU - 2ª Câmara (fls. 225/226 – Volume 1, Peça 2):

*“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:*

9.1. excluir da relação processual os senhores Márcio Ribeiro de Jesus Sousa, Weder Pereira Garcia e Fabiane Pinheiro Trinta;

9.2. julgar, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “d” e parágrafo 2º, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, irregulares estas contas e condenar os responsáveis ao pagamento da quantia abaixo discriminada, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir da data abaixo discriminada até a do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.2.1. senhor Nilson Santos Garcia solidariamente com a empresa Centro de Formação Continuada de Professores do Maranhão – Piauí Ltda.

<i>Data</i>	<i>Valor</i>
2/1/2004	51.998,76

9.3. aplicar ao senhor Nilson Santos Garcia e à empresa Centro de Formação Continuada de Professores do Maranhão – Piauí Ltda., com fundamento no artigo 57 da Lei 8.443/92, multa individual no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento das referidas quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5 com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 6º, do RI/TCU, remeter cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para o ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis; e

9.6. dar ciência desta deliberação aos responsáveis.”

## DA NOTIFICAÇÃO E TEMPESTIVIDADE DOS RECURSOS

3. Ambos os recursos ora em análise são tempestivos, conforme atestado nos exames preliminares de admissibilidade realizados pela Unidade Técnica (fls. 02 – Anexo 2, Peça 04 e fls. 08 – Anexo 3, Peça 5).

## DOS RECURSOS

4. Por meio dos recursos em comento, os Recorrentes buscam a reforma do acórdão recorrido, sustentado, em resumo e dentre outros argumentos, que o objeto do convênio em análise nestes autos teria sido atingido e que onexo causal entre as despesas realizadas e os recursos utilizados estaria demonstrado.

## INSTRUÇÃO

5. Após a instrução do feito, a Serur encaminhou proposta, cujos termos, na forma do inciso I, §3º do art. 1º da Lei nº 8.443/92, transcrevo (fls. 07/22 – Anexo 2, Peça 4):

“Condenados solidariamente em débito além de multa individual pelo Acórdão 1143/2011-TCU-2ª. Câmara proferido em processo de Tomada de Contas Especial instaurado, originariamente, por vícios no processo licitatório e na ausência de comprovação do nexode causalidade entre a movimentação financeira e sua efetiva aplicação no objeto do Convênio pactuado entre o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE e o Município de Palmeirândia, no Estado no Maranhão, inconformados, Nilson Santos Garcia e Centro de Formação Continuada de Professores Maranhão/Piauí Ltda., a segunda por meio de Advogado regularmente constituído nos autos (fls. 81, do Volume Principal), com fundamento no art. 33, da Lei 8493/1992 interpõem Recursos de Reconsideração contra o referido Acórdão pugnano o seu provimento para afastar a condenação pecuniária ali determinada.

I – DA ADMISSIBILIDADE RECURSAL

2. Os Recursos interpostos quanto à sua admissibilidade foram examinados em sede provisória pelo Setor próprio desta Secretaria de Recursos (fls. 02/03 e 08/09 respectivamente dos Anexos 2 e 3), manifestando-se pelo conhecimento e seguimento dos Recursos e atribuindo-lhes os efeitos suspensivos, porém, apenas nos itens especificados do Acórdão recorrido.

3. Submetida essa proposta ao descortino do Ministro-Relator Raimundo Carreiro foi a mesma acolhida tendo S. Exa. determinado a esta Secretaria o exame do mérito dos Recursos, nos termos dos Despachos de fls. 5 e 11, respectivamente, dos já referidos Anexos.

4. Atendidos, afinal, os pressupostos recursais subjetivos e objetivos igualmente propomos sejam conhecidos os Recursos de Reconsideração e, com suas admissibilidades, sejam os mesmos processados e devidamente apreciados, emprestando-lhes os efeitos suspensivos.

## II – DA DECISÃO RECORRIDA

5. Insurgem os Recorrentes contra o Acórdão 1143/2011-TCU-2ª. Câmara, proferido em processo de Tomada de Contas Especial instaurado em razão de impropriedades na aplicação dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação ao Município de Palmeirândia-MA destinados à “formação continuada de docentes da educação pré-escolar” a ser executada naquele Município.

6. Quanto à mencionada instauração da tomada de contas especial é de se realçar que a mesma decorreu de anterior determinação deste Tribunal de Contas proferida pelo Acórdão 1159/2005-Plenário nos autos do processo TC-019.888/2003-2 de Denúncia “acerca de irregularidades decorrentes da aplicação de recursos federais no Município de Palmeirândia/MA, transferidos através de convênios e contratos de repasses celebrados nos exercícios de 1996 a 2004”.

7. A Decisão ora impugnada, quanto ao seu dispositivo, consiste nos termos e fundamentos que são adiante reproduzidos:

“9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial constituída em atendimento ao Acórdão 1.159/205-Plenário a fim de apurar irregularidades relativas à aplicação de recursos do Convênio 804312/2003 FNDE, envolvendo o Município de Palmeirândia e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE, que visava a realização de formação continuada de docentes da educação pré-escolar naquela municipalidade.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 2ª. Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir da relação processual os senhores Márcio Ribeiro de Jesus Sousa, Weder Pereira Garcia e Fabiane Pinheiro Trinta;

9.2. julgar, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “d” e parágrafo 2º, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, irregulares estas contas e condenar os responsáveis ao pagamento da quantia abaixo discriminada, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir da data abaixo discriminada até a do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.2.1. senhor Nilson Santos Garcia solidariamente com a empresa Centro de Formação Continuada de Professores do Maranhão – Piauí Ltda.

Data	Valor
2/1/2004	51.998,76

9.3. aplicar ao Senhor Nilson Santos Garcia e à empresa Centro de Formação Continuada de Professores do Maranhão – Piauí Ltda., com fundamento no artigo 57 da Lei 8.443/92, multa individual no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento das referidas quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92 c/c o art. 209, § 6º, do RI/TCU, remeter cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para o ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis; e

9.6. dar ciência desta deliberação aos responsáveis.”

8. Nos termos da Decisão ora transcrita o ex-Prefeito do Município de Palmeirândia/MA foi condenado solidariamente com a empresa Centro de Formação Continuada de Professores Maranhão/Piauí Ltda. à restituição dos valores então repassados pelo FNDE àquele Município por meio de Convênio, além de pagamento de multa individual ao gestor e à empresa, tendo por fundamento (fls. 222) o seguinte: “A divergência entre os reais beneficiários dos saques da

conta do convênio e o suposto destinatário dos pagamentos, conforme indicado nos documentos apresentados pelo gestor, retira o nexo de causalidade entre os recursos, o serviço prestado e os elementos constantes da prestação de contas.”

9. Também de se destacar da transcrita Decisão que a tomada de contas especial ora analisada resultou do cumprimento do Acórdão 1.159/2005-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC-019.888/2003-2, em processo de Denúncia envolvendo, dentre outras, as irregularidades na execução do Convênio firmado entre o Município de Palmeirândia/MA e o FNDE destinado à realização de formação continuada de docentes da educação pré-escolar naquela municipalidade.

10. E em decorrência do mencionado Acórdão 1.159/2005-TCU-Plenário, além da presente TCE e por força de outras ocorrências, foram também instaurados os processos TC-009.832/2006-8, TC-009.989/2006-6 e TC-009.253/2006-5, tendo sido proferidos nos referidos autos, respectivamente, os Acórdãos 778/2009, 858/2009 e 1.277/2009, todos do Plenário e em que em todos eles sempre figuravam como responsável, individual ou solidariamente, o ora Recorrente Nilson Santos Garcia e, sempre, em razão do exercício do mandato de ex-Prefeito do Município de Palmeirândia, no Estado do Maranhão.

### III – DAS RAZÕES RECURSAIS

11. Trata-se de dois Recursos de Reconsideração interpostos em peças distintas, respectivamente, pelo ex-Prefeito de Palmeirândia Nilson Santos Garcia e pela empresa Centro de Formação Continuada de Professores Maranhão/Piauí Ltda., nos quais são requeridos seus provimentos para o fim de afastar a condenação que lhes foi imposta pelo Acórdão 1143/2011-TCU-2ª. Câmara.

12. A despeito de distintas as Razões Recursais e bem assim de seus fundamentos as mesmas são adiante sumariadas mas em razão da conexão dos fatos que lhes são imputados e das suas interrelações serão analisadas em conjunto e sob um único tópico.

#### III.1 – DAS RAZÕES RECURSAIS DE NILSON SANTOS GARCIA

13. O ex-Prefeito do Município de Palmeirândia/MA apresenta sucintamente o seu Recurso de Reconsideração desacompanhado de qualquer nova documentação contra o mencionado Acórdão 1143/2011-TCU-2ª. Câmara pugnando sua revisão para que este Tribunal “tome outra decisão que não seja devolução de recursos, isto em razão do cumprimento do objeto do Convênio.”

14. Alega, para tanto, que há tempos vem respondendo às notificações do TCU, mesmo aquelas que considera não estar relacionadas a irregularidades ou ilicitudes, como a que representa o presente feito.

15. Referencia que o levantamento efetuado pela Equipe Técnica do TCU quanto à irregularidade do Convênio – objeto da presente apuração – consiste em que o domicílio comercial da empresa contratada para a sua execução ser o mesmo da concorrente, devendo considerar que essa questão já não mais subsiste em razão do seu afastamento pelo Acórdão recorrido.

16. E ainda quanto à empresa vencedora da licitação e alfin contratada considera o Recorrente que “trata-se de uma instituição idônea que tem prestado grande serviço ao nosso Estado assim como foi prestado através de formação e treinamento de docentes em nosso Município”.

17. Quanto às irregularidades relacionadas à execução do Convênio imputa a ausência de critérios por parte dos “técnicos desse Tribunal”, sendo, por isso, juntamente com a empresa executora dos trabalhos, “injustiçado” pelo Tribunal.

18. Também em razão da “certeza” de constar nos autos declarações e testemunhos de que o objeto do convênio fora amplamente atingido diz o Recorrente que não acataria o “ressarcimento e nem a multa” que lhe foram impostos.

19. Tem o Recorrente, segundo o seu próprio juízo, ciência de que a função do TCU não se limita em aplicar restituição de valores e multa e mesmo que havendo irregularidades mas se o objetivo do convênio for alcançado não vê como possa ser punido, daí porque espera outra decisão do Tribunal “que não seja devolução dos recursos, isto em razão do cumprimento do objeto do Convênio”.

20. Essas as breves alegações recursais do ex-Prefeito com o que pretende impugnar a condenação que lhe impôs este Tribunal por meio da Decisão recorrida.

#### III.2 – DAS RAZÕES RECURSAIS DA EMPRESA “CENTRO DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DO MARANHÃO/PIAÚÍ LTDA.”

21. A Empresa acima epigrafada foi também condenada pelo Acórdão 1143/2011-TCU-Plenário de forma solidária à restituição dos valores transferidos pelo Convênio além de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) pelos fundamentos constantes da mencionada Decisão, e acima já reproduzidos, segundo os quais:

“A divergência entre os reais beneficiários dos saques da conta do convênio e o suposto destinatário dos pagamentos, conforme indicado nos documentos apresentados pelo gestor, retira o nexo de causalidade entre os recursos, o serviço prestado e os elementos constantes da prestação de contas.”

22. Inconformada com essa condenação a Empresa interpõe o presente Recurso de Reconsideração visando sua isenção à condenação para desconsiderar a pena imposta bem como o pagamento da multa em razão da “descaracterização da inexistência absoluta de nexo de causalidade entre o saque efetivado e os serviços executados” os quais estão robustamente comprovados nos autos ainda que “não constatados “in loco” pelo TCU/TCE-MA”.

23. O arrazoado apresentado pela Recorrente, de forma articulada, em síntese, constitui-se, inicialmente, de alegação relacionada ao regular processo licitatório, na modalidade menor preço, ao qual sagrou-se vencedora.

24. Reafirma, ainda, que a documentação apresentada juntamente à defesa anterior comprova a aplicação do dinheiro fruto do Convênio na execução dos serviços correspondentes e demonstra também os custos e o desembolso com a realização dos serviços contratados e, por último, que foram afastadas as dúvidas relacionadas aos endereços comuns entre as empresas participantes da licitação, aos indícios de fraudes e conluio.
25. Quanto à imputação de falta de “nexo de causalidade” entre os valores sacados, os beneficiários e a efetiva realização dos serviços contratados, considera que o fato de que os referidos recursos terem sido sacados por “membros” do Executivo [municipal] não fora anteriormente debatido mas, sim, que, mesmo tendo havido “falha do membro do Executivo de Palmeirândia no levantamento de tais valores, os mesmos atingiram sua finalidade, alcançando o objeto de sua contratação, prestando-se exclusivamente à execução conforme previsão orçamentária apresentada pelo Centro de Formação Continuada de Professores do Maranhão/Piauí Ltda.”
26. Ao ratificar que os recursos financeiros chegaram ao seu destino final e os trabalhos foram executados com a formação contratada nos termos conveniados ressalva, entretanto, que a Recorrente não teve qualquer responsabilidade ou interferência nos atos do gestor público municipal por ter o mesmo sacado os valores diretamente do guichê bancário.
27. Alega a Recorrente que ao ter agido de boa-fé e desempenhar suas atividades a contento não há, todavia, como culpá-la pelo saque efetuado de modo que “impeça a formação de nexos entre os valores liberados e o serviço executado”.
28. Que a ausência de realização de inspeção “in loco” deixou de comprovar que “Todas as ações foram executadas com os recursos apresentados”, ao contrário do atestado nos presentes autos.
29. Invoca precedente deste Tribunal no sentido de afastar a exigência legal da comprovação do nexo de causalidade entre os recursos financeiros movimentados e recebidos por meio de Convênio e o responsável pela execução dos trabalhos diante de elementos efetivos indicadores da sua realização.
30. Reputa “injusto desconsiderar todo o trabalho executado pela recorrente” em face de uma irregularidade por ela não cometida e, como se nada tivesse sido executado e realizado imputá-la de pactuação com “irregularidades e artimanhas para afetar negativamente o erário público” e assim condená-la nos termos da Decisão recorrida.
31. Por fim, pugnando pela reconsideração da condenação “para que não sejam injustamente gerados efeitos devastadores à recorrente” conclui destacando que este Tribunal na mesma Decisão ora recorrida foram “inocentados” da segunda imputação quanto à licitação, o que implica dizer que o TCU reconheceu que o processo de licitação “atendeu aos seus requisitos legais, não havendo que se falar mais em favorecimentos ou montagens fraudulentas de editais, no que tange a participação da ora recorrente”.
32. Sem apresentar novos documentos reafirma a Recorrente o seu pedido de inocência para excluí-la da condenação imposta da restituição dos valores repassados pelo Convênio e bem assim ao pagamento da multa.
- IV – DA ANÁLISE DAS RAZÕES RECURSAIS**
33. Estão em análise os Recursos de Reconsideração interpostos contra o Acórdão 1143/2011-TCU-2ª. Câmara, o primeiro apresentado pelo ex-Prefeito do Município de Palmeirândia-MA, Nilson Santos Garcia, e o segundo pela Empresa Centro de Formação Continuada de Professores Maranhão/Piauí Ltda.
34. Para o presente exame dos Recursos me foi arbitrado o prazo de quatro (4) dias.
35. O Acórdão recorrido foi proferido em processo de Tomada de Contas Especial instaurado para o fim de apurar irregularidades relacionadas à aplicação de recursos transferidos pelo FNDE por meio de Convênio destinado à promoção de formação continuada de docentes da educação fundamental no Município de Palmeirândia/MA, tendo resultado a constatação de irregularidades na aplicação dos recursos ante a ausência de nexo de causalidade entre a movimentação dos recursos financeiros e sua efetiva aplicação no objeto do Convênio, razão pela qual as contas processadas na TCE foram julgadas irregulares e condenados os ora Recorrentes solidariamente à restituição dos valores repassados além do pagamento de multa individual no valor de R\$ 5.000,00.
36. Originariamente a instauração do processo de tomada de contas especial destinava-se a apurar as irregularidades relacionadas ao processo de licitação em razão de fraudes ou conluio entre as empresas licitantes, tendo sido ouvidos, inclusive, os membros da Comissão de Licitação, e também em razão de ter havido saque dos valores repassados pelo convênio diretamente pelo ex-Prefeito e ora recorrente e também pelo Sr. Baltazar Neto Santos Garcia “ambos da Prefeitura Municipal de Palmeirândia, sendo que aquele último seria o real tomador” (Vol. 1, p. 222, § 10).
37. Processada a TCE **deliberou este Tribunal, por meio do Acórdão recorrido, em afastar as irregularidades relacionadas ao processo de licitação** e quanto à ausência de nexo de causalidade entre os saques dos recursos e sua efetiva aplicação pela empresa contratada considerou caracterizada a irregularidade, impondo, por isso, a respectiva condenação.
38. Invocou, o Acórdão condenatório, no caso, que a irregularidade estaria configurada diante da “absoluta inconsistência entre a prestação de contas do Convênio 804312/2013, a registrar como credor nominal do pagamento de R\$ 51.998,00 o Centro de Formação Continuada de Professores Maranhão/Piauí Ltda., e a movimentação da conta corrente nº 9.336-X, agência nº 2607-7 conjuntamente subscrito por Nilson Santos Garcia e Baltazar Neto Santos Garcia, ambos da Prefeitura Municipal de Palmeirândia, sendo que aquele último seria o real tomador.”
39. Em assim sendo estaria tipificada a irregularidade de falta de nexo de causalidade entre a movimentação dos recursos recebidos do Convênio e a sua efetiva aplicação no objeto conveniado, aduzindo, por fim:

“A divergência entre os reais beneficiários dos saques da conta do convênio e o suposto destinatário dos pagamentos, conforme indicado nos documentos apresentados pelo gestor, retira o nexo de causalidade entre os recursos, o serviço prestado e os elementos constantes da prestação de contas.”

40. São apenas esses os termos e fundamentos que deram suporte fático e jurídico para a condenação dos ora Recorrentes, não havendo, assim, qualquer outro elemento empregado para justificar o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis bem como a condenação que lhes foi imposta.

41. Porém, mesmo com ausência de outras irregularidades, consignou, ainda, o Acórdão ora recorrido, que o ora Recorrente e ex-Prefeito já respondia a inúmeros outros processos de TCE perante este Tribunal e, particularmente em três deles – TCs 009.832/2006-8, TC-009.989/2006-6 e 009.253/2006-5 – cujos Acórdãos já se encontram com trânsito em julgado, nos quais, segundo o consignado na Decisão “além da condenação em débito e aplicação de multa proporcional, foram acolhidas as propostas formuladas pela secretaria no sentido de se declarar a inabilitação do senhor Nilson Santos Garcia para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de cinco anos.”

42. Por último, concluiu o Acórdão recorrido – sem mencionar a irregularidade que respaldava a condenação e sem vinculá-la à empresa também ora Recorrente – que já seriam inúmeras as responsabilizações que pesavam sobre o ex-Prefeito de Palmeirândia e ora Recorrente Nilson Santos Garcia, inclusive de forma solidária, fazendo-se, para tanto, as seguintes referências:

“... no caso vertente é forçoso reconhecer que não há nos autos elementos que comprovem que a empresa **Centro de Formação Continuada de Professores do Maranhão/Piauí Ltda. tenha tentado fraudar o procedimento licitatório. Ademais**, o ex-Prefeito já foi apenado em outros processos com a sanção de inabilitação. Há, ainda, em outros processos em tramitação nesta Corte, alguns dos quais já com passagem por meu Gabinete, propostas de aplicação das sanções previstas nos artigos 46 e/ou 60 da Lei 8.443/1992. Assim, nestes autos, abstenho-me de alvitrar a adoção dessas medidas, mormente porque naqueles há razões mais robustas a ampará-las.”

43. São assim compilados os fundamentos fáticos, jurídicos e, mesmo, históricos, que ensejaram a imputação aos responsáveis do débito e de aplicação de multa segundo o Acórdão recorrido e contra o qual são interpostos os presentes Recursos de Reconsideração.

44. Apesar das interposições recursais terem sido formuladas separadamente, entretanto, suas análises são efetuadas em conjunto no presente tópico pois, tanto os fundamentos fáticos-jurídicos que deram suporte ao julgamento pela condenação dos Recorrentes estão diretamente correlacionados, também os fundamentos recursais apresentados são inteiramente indissociáveis, devendo, por isso, ser analisados simultaneamente e sob uma mesma ótica.

45. O ex-Prefeito alega a impossibilidade de o mesmo ser responsabilizado juntamente com a Empresa especialmente pelo fato de os próprios autos revelarem que o objeto do Convênio foi amplamente atingido.

46. A Empresa, por sua vez, não só reafirma a execução integral dos serviços para os quais fora contratada como, também, não reconhece que qualquer erro ou irregularidade cometida pelos gestores municipais possa inculpá-la ou implicar na sua responsabilização, além do que, segundo alega, quaisquer que tenham sido as falhas relacionadas entre o levantamento dos valores sacados pelos membros do Executivo Municipal os referidos recursos satisfizeram o objeto da contratação.

47. Considera, então, a empresa que a conduta do gestor em sacar os valores repassados pelo Convênio diretamente no caixa bancário não fora resultado de qualquer interferência sua, não lhe advindo daí qualquer responsabilidade pela referida ação administrativa.

48. Ainda argumenta a Empresa que se acaso o referido saque puder impedir a formação do nexo entre os valores movimentados e a efetiva realização dos serviços igualmente nesse caso não haveria como imputar à empresa a responsabilização constituída pela condenação contra a qual ora se recorre.

49. Para adentrar o mérito das alegações recursais e, antes, dos próprios fundamentos que respaldaram a condenação recorrida convém compreender os antecedentes processuais e seu contexto fático em que o presente processo fora instaurado, até porque a sua formalização dera-se em cumprimento a Decisão deste Tribunal como adiante se vê.

50. Com efeito, a presente TCE foi instaurada por determinação deste Tribunal proferida nos termos do Acórdão 1159/2005-Plenário, nos autos do TC-019.888/2003-2, ao acolher Denúncia reportando a ocorrência de irregularidades na aplicação de recursos financeiros pelo Município de Palmeirândia, no Estado do Maranhão, recebidos por meio de inúmeros convênios, estando à época à frente da gestão municipal os Srs. Nilson Santos e Danilo Jorge Trinta Abreu, respectivamente Prefeito e Vice-Prefeito.

51. Acolhido o processamento da referida Denúncia foi a mesma instruída, dentre outras comprovações, mediante a realização de Inspeção pela SECEX/MA que produziu extenso, amplo e profundo Relatório com mais de duzentas laudas, com o exame de cinquenta e nove (59) convênios celebrados ao longo dos exercícios financeiros de 1996 a 2004.

52. Dessa Inspeção resultou a imputação de inúmeras irregularidades mediante favorecimentos, direcionamento de licitação, conluio entre licitantes, saques bancários indevidos, enfim, ensejando a responsabilização e aplicação de sanções as mais diversas, inclusive, encaminhamento ao Ministério Público Federal dos fatos apurados, das quais já resultantes condenações perante este próprio Tribunal de Contas conforme acima mencionado e referenciado pelo Acórdão recorrido.

53. Nessa apuração promovida pelo TC – 019.888/2003-2 e quanto ao Convênio FNDE nº 804312/2003 objeto da instauração da presente TCE ficou expressamente relatado o seguinte (extrato de fls. 27/29, dos autos principais):

“29.1 Dados básicos

Concedente: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Objeto: aquisição de material didático e capacitação de professores

Parcela da União: R\$ 51.998,76

Signatário municipal: Nilson Santos Garcia, Prefeito reeleito de Palmeirândia

29.2 Fiscalização in loco

Inaplicável

29.3 Irregularidades

**Movimentação/recebimento de recursos federais por membros do Executivo de Palmeirândia ou por pessoas de qualquer modo estranhas à execução do objeto do convênio ou do contrato de repasse, conforme se constatou ao comparar prestação de contas e dinâmica bancária da conta específica.**

Confrontando a relação de notas fiscais da prestação de contas ... com a movimentação ... da conta corrente 6.810-1, agência 2607-7 do Banco do Brasil, obtém-se quadro que explicita graves divergências, a conhecer:

Número	Valor	Data da Emissão	Tomador(es) No cheque	Beneficiário real do título	Operação	Tomador/credor Declarado na prestação de contas
85001	R\$51998,00	21/1/04	Emitente(Nilson Santos Garcia e Baltazar	Baltazar	Retirada em guichê	Centro de Formação Continuada de Professores

...

29.3 Proposta

Propõe-se instauração de Tomada de Contas Especial dos seguintes responsáveis, sendo o débito o que resultar de atualização monetária e juros de mora, com efeito a contar de 2 de janeiro de 2004..., calculados com base no valor de R\$ 51.998,76:

(I)Pessoas naturais:

(a)Nilson Santos Garcia, Prefeito reeleito de Palmeirândia e responsável pela assinatura e execução do Convênio n. 804312/2003;

(b)..

(II) **Pessoas jurídicas, por meio de seus representantes legais** (Código de Processo Civil, art. 12, inciso VI), **em virtude de participação nessa irregular licitação**, adotando-se, se assim convier e com respaldo no art. 50 do Código Civil de 2002, a regra da desconsideração da pessoa jurídicas (**disregard of legal entity**):

(a)...

(b)...

(c) Centro de Formação Continuada de Professores do Maranhão/Piauí Ltda., CNPJ 05.697.048/0001-14.”

54. Essas são as constatações e proposições originadas do já mencionado amplo e laborioso Relatório da Inspeção realizada pela SECEX/MA, onde, nos termos ora transcritos, **o que se destaca é que a proposta de responsabilização da empresa Centro de Formação Continuada de Professores Maranhão/Piauí Ltda. envolve apenas irregularidades relacionadas com o processo de licitação não tendo havido qualquer imputação relacionada aos saques dos valores do convênio por parte dos gestores municipais.**

55. Submetido o originário Relatório da Inspeção à Diretoria daquela SECEX/MA, no que se refere ao Convênio apurado nesta TCE, houve divergência quanto às propostas recomendando, agora, aquela Diretoria que **quanto à irregularidade relacionada aos saques bancários também fosse responsabilizada e ouvida a empresa Centro de Formação de Professores**, fazendo-se, para tanto, a seguinte formulação:

“3.29. Convênio FNDE nº 804312/2003

Manifesto concordância com a proposta de instauração de apartado de TCE, tendo em vista os indícios de desvio de recursos. Entendo, contudo, que a responsabilização pelo débito deve recair, solidariamente, sobre o gestor e o suposto contratado – Centro de Formação Continuada de Professores, sem prejuízo de que sejam ouvidos no referido processo, a comissão de licitação e o Sr. Nilson Santos Garcia sobre os indícios de irregularidades verificados no certame licitatório.”

56. **Essa proposta da Diretoria, em que os documentos de fls. 01/24 não revelam quais foram os fundamentos para tanto adotados** foi, afinal, a que tivera seguimento até a instauração desta TCE, observando-se que o que fora acolhido (e determinado) pelo Acórdão 1.159/2005-TCU-Plenário, segundo o subitem 9.3, ora destacado, não faz essa necessária especificação conforme adiante se transcreve:

“9.3 com fulcro no [art.] 30 da Resolução/TCU nº 136/2000, e após o cumprimento das diligências a que se refere o subitem precedente, quando for o caso, determinar a formação de processos apartados de Tomada de Contas Especial, mediante o desentranhamento dos respectivos anexos que compõem os presentes autos, relativamente aos respectivos convênios e contratos de repasse abaixo indicados, à vista dos débitos resultantes das irregularidades na aplicação dos recursos financeiros correspondentes, autorizando a realização de audiência e/ou citação dos responsáveis, na forma do Parecer Secex/MA -DT, de 20/06/2005:

...

Convênio FNDE nº 8043 12/2003

...”

57. Em cumprimento, portanto, ao ora transcrito Acórdão 1159-TCU/Plenário foi instaurada a presente TCE tendo a sua instrução inicial (fls. 42/44) determinada a citação tanto do ex-Prefeito quanto da Empresa contratada, ora Recorrentes para, “em regime de solidariedade”, apresentar alegações de defesa ou recolher os valores repassados, **adotando-se, para tanto, como fundamento da própria irregularidade imputada os mesmos termos antes aduzidos no Relatório de Inspeção e acima já transcritos**, quais sejam:

“Movimentação/recebimento de recursos federais por membros do Executivo de Palmeirândia ou por pessoas de qualquer modo estranhas à execução do objeto do convênio ou do contrato de repasse, conforme se constatou ao comparar prestação de contas e dinâmica bancária da contas específica.”

58. Promovida nesses termos a citação dos responsáveis e ora Recorrentes – além dos então membros da Comissão de Licitação, os quais, posteriormente, tiveram as responsabilidades afastadas -, o ex-Prefeito apresentou singela Defesa (fls. 65) desacompanhada de qualquer documentação enquanto a Empresa aduziu suas alegações as fls. 69/79, centrada especialmente no aspecto da regularidade da sua participação no processo licitatório acompanhada de farta documentação incluindo-se aí aquela relacionada à execução dos trabalhos para os quais fora, afinal, contratada (fls. 126/153).

59. Em nova Instrução Técnica (fls. 204/213) as Defesas apresentadas foram analisadas e inteiramente rejeitadas sendo que, com relação ao saque indevido na conta específica do Convênio e, por outro lado, por ter a Prestação de Contas consignado que o pagamento fora efetuado em favor da empresa contratada, a mencionada Instrução formulou o seguinte juízo:

“As respostas acima consideradas em nada impugnam o fundamento da dívida, vale dizer, a absoluta inconsistência entre a prestação de contas do Convênio ... a registrar como credor nominal do pagamento da cifra de R\$ 51.998,00 o Centro de Formação Continuada de Professores Maranhão/Piauí Ltda., e a movimentação da conta corrente nº 9.336-X, agência nº 2607-7 do Banco do Brasil ... a assinalar que aquela quantia fora, na verdade, retirada mediante cheque conjuntamente subscrito por Nilson Santos Garcia e Baltazar, os dois da Prefeitura Municipal de Palmeirândia, do qual, levantando-a no guichê bancário, se tornaria real tomador o agente público por último referido.

...

Nesse rumo, por sinal, com fulminante repercussão sobre a precedente alegação, observa-se que não há, mesmo, nexos etiológico entre a verba (saída, conforme se visualiza a fls. 95/98 do anexo 1, no dia 21 de janeiro de 2004 da conta específica) e a meta conveniada, haja vista, máxime em consonância com documentação juntada a fls. 126/190 do principal pelo próprio Centro de Formação Continuada de Professores Maranhão/Piauí Ltda., as atividades educacionais ou de aperfeiçoamento de recursos humanos, supostamente contratadas em 2 de janeiro de 2004 (vide instrumento negocial a fls. 124/125 do principal), só se terem iniciado no dia 15 de abril de 2004.

Logo, sem elidir cinza por si só capaz de destruir qualquer liame a associar a retirada e a concreção da finalidade a que se destinava o numerário do Convênio nº 804312/2003, o arrazoado defensivo mostra-se insuscetível de êxito.”

60. Com essa instrução processual sobreveio o Acórdão ora recorrido, empregando-se, por fim, os fundamentos já acima destacados que levaram à condenação dos Recorrentes pela irregularidade relacionada aos saques na conta específica do convênio, **tendo por beneficiários o ora Recorrente conjuntamente com o Sr. Baltazar Neto Garcia.**

61. Quanto à outra irregularidade para a qual fora instaurada a TCE, referente ao processo licitatório, o Acórdão recorrido, ao considerá-la como não ocorrente e afastar as responsabilidades do ex-Prefeito, dos membros da Comissão de Licitação e por último da própria empresa também ora Recorrente, deixou assentado expressamente: “...no caso vertente é forçoso reconhecer que não há os autos elementos que comprovem que a empresa Centro de Formação Continuada de Professores do Maranhão/Piauí Ltda. tenha tentado fraudar o procedimento licitatório.”

62. O amplo cotejo que se buscou esboçar entre os fundamentos da Decisão recorrida, a instrução processual e a própria imersão nas instruções processuais e no Acórdão originários que precederam a instauração da presente TCE objetivaram colher os liames, os nexos e a correlação entre a irregularidade apontada e a responsabilidade imputada nos presentes autos.

63. Viu-se, então, que da análise de quase sessenta convênios e em sucessivas gestões municipais foram compiladas, apresentadas e responsabilizadas inúmeras irregularidades na aplicação dos recursos federais então repassados ao Município maranhense de Palmeirândia, envolvendo gravemente a gestão do ora Recorrente e ex-Prefeito, solidariamente com outras pessoas naturais e, até mesmo, com pessoas jurídicas envolvidas nos atos reputados como irregulares.

64. As referidas análises e imputações mais se legitimaram e confirmaram em razão mesmo da própria realização de inspeção realizada diretamente pelos auditores da SECEX/MA.
65. Tanto que inúmeras dessas imputações já resultaram em condenações transitadas em julgado, conforme igualmente já acima destacadas, além de tantas outras ainda em processamento.
66. Foi nesse contexto e, mais, é fruto desse torvelinho administrativo na aplicação de recursos federais no Município de Palmeirândia/MA que a presente TCE fora igualmente constituída, que anterior Denúncia fora processada e apurada, que Inspeção Técnica foi realizada e, por fim, que inúmeros processos foram em consequência formalizados, já alguns com graves condenações já transitadas em julgado, envolvendo tanto os dirigentes municipais e o próprio ora Recorrente e ex-Prefeito Municipal, inúmeras pessoas físicas e até mesmo pessoas jurídicas, **com Decisões proferidas não em razão das repercussões administrativas que as irregularidades possam provocar mas, antes, com a necessária fundamentação e motivação fática e jurídica, sem os quais aquelas ressentiriam de necessária legitimidade e eficácia.**
67. O presente processo de Tomada de Contas Especial, em cujo Acórdão recorrido foram estabelecidas as irregularidades e responsabilidades relacionadas ao Convênio nº 804312 FNDE, por outro lado, porém, afastou a irregularidade e as responsabilidades tanto do ex-Prefeito, dos membros da Comissão de Licitação e da empresa ora Recorrente e então vencedora para a realização dos serviços de “formação continuada de docentes da educação pré-escolar naquela Municipalidade” de Palmeirândia/MA.
68. Ou seja, ao contrário de inúmeras outras irregularidades identificadas na gestão daquela municipalidade maranhense relacionadas ao processo de licitação envolvendo também pessoas jurídicas na execução do objeto de convênios com recursos federais, nos presentes autos a empresa licitante e, afinal, contratada, além dos demais envolvidos, todos tiveram suas responsabilidades afastadas, tendo, portanto, por reconhecida a regularidade da licitação.
69. Reconhecida, assim, como regular a licitação do objeto do Convênio 804312/2003 FNDE e bem assim a contratação da empresa vencedora já não haveria como subsistir qualquer dúvida ou suspeição relacionada à sua participação e formalização na execução dos trabalhos para os quais fora contratada.
70. **Em consequência é presunção mais que jurídica que os atos, documentos e declarações relacionados à empresa e acostados aos autos gozam da mais legítima procedência até em prova em contrário.**
71. Nessa seara não há nos autos qualquer documento, contraprova, contraditas ou presunções que possam infirmar, negar validade ou recusar a legitimidade de documentos apresentados pela empresa Centro de Formação Continuada de Professores Maranhão/Piauí Ltda. envolvendo a realização dos trabalhos para os quais fora contratada, tais como as Notas Fiscais e seus respectivos recibos de fls. 07/10, do Anexo 1, nos quais descrevem-se a execução dos serviços e seu correspondente recebimento e que ali se encontram a título de prestação de contas apresentadas pelo então responsável, o ex-Prefeito e ora Recorrente Nilson Santos Garcia.
72. É no mesmo sentido que não há formal e substancial impugnação relacionadas aos documentos de fls. 126/153, dos autos principais que descrevem o cronograma da realização dos trabalhos, o período da sua execução, as atividades desenvolvidas e a relação de professores beneficiados.
73. É certo, quanto a esse conjunto de documentos que reportam a realização dos trabalhos a Instrução Técnica de fls. 204/213, dos autos principais, particularmente a fl. 207, ao rejeitar a defesa então apresentada pela Empresa consignou que “as atividades educacionais ou de aperfeiçoamento de recursos humanos, supostamente contratadas em 2 de janeiro de 2004 ... só se terem iniciado no dia 15 de abril de 2004”.
74. Dessa assertiva técnica extrai-se que, primeiro, foi reconhecida a realização dos trabalhos segundo a expressamente apontada documentação de fls 126/190, dos autos principais e, especialmente, que a negativa e a afirmação da Instrução Técnica não é nem está consentânea com aquele conjunto de documentos pois que, em verdade, os trabalhos que se iniciaram em 15 de abril de 2004 referem-se, tão-somente, à “FORMAÇÃO NA LINGUAGEM TETRAL PARA PROFESSORES DA EDUCAÇÃO INFANTIL AO ENSINO MÉDIO”, segundo literal epígrafe do documento de fls. 34.
75. Veja-se, a propósito de realização de trabalhos anteriores ao mencionado dia 15 de abril de 2004, o próprio documento de fls. 136 e ss. reportando realização de reuniões já no dia 10 de março de 2004, onde ficara estabelecido trabalhos nos dias 25, daquele mês, à tarde e à noite. Vê-se, ademais, das páginas 137 e ss. longa programação a ser cumprida. Ou seja, o próprio repertório da documentação de fls. 126/190, tido, em tese, como legítimo pela Instrução Técnica do TCU, a despeito de invocar data específica como indício de irregularidade, também revela que outros tantos trabalhos foram realizados muito anteriormente ao indigitado 15 de abril de 2004.
76. Ademais, se se pretende invocar determinada data para indicar a iniciação dos trabalhos tal como fizera a Instrução Técnica do TCU com relação ao dia 15 de abril de 2004 quando esta se destinava apenas à uma atividade específica, louvando, assim, as próprias informações prestadas pela Empresa contratada o que dizer da indicação também feita à fl. 149, para os dias de 15 e 16/04/2004, agora, porém, para “Formação para professores de 5ª a 8ª. série em Inglês”? Ora isso demonstra que várias foram as atividades desenvolvidas, segundo, repita-se, os invocados docs. de fls. 126/190, não podendo, assim, subsistir aquela data (15 de abril) como indício de qualquer irregularidade.
77. Por último, impõe-se destacar do conjunto de documentos de fls. 126/190, expressamente citado pela Instrução Técnica deste Tribunal que, às fls. 145 há menção literal de que “O período de execução da formação foi de fevereiro a junho de 2004; foram 5 meses de trabalho com os professores, mas a ação de acompanhamento prosseguiu até novembro desse ano, junto aos coordenadores pedagógicos e equipe de direção da Secretaria de Educação.”
78. Então, estritamente com base e fundamento nos documentos acostados nos autos – até porque, especialmente no procedimento administrativo, “o que não está nos autos não está no mundo” -, não se pode inferir,

presumir ou negar validade aos documentos acostados pela Empresa quanto à execução dos trabalhos para os quais fora contratada, especialmente quando este próprio Tribunal reconheceu como legítima, adequada e legal essa contratação.

79. Também é verdade que **em nenhum momento nos autos ficara assentado que a Empresa não cumprira com o objeto da sua contratação**, apesar da específica restrição imposta pela análise técnica de fls. 207, quanto à data do início dos trabalhos e acima comentada, restando, todavia, a sua responsabilidade expressa pela condenação constante do Acórdão recorrida.

80. Ora, também aí, segundo os próprios termos da imputação não há nos autos qualquer elemento, demonstração ou indício da participação da Empresa na indigitada irregularidade denominada de saque direto na conta específica do Convênio em favor do Recorrente Nilson Santos Garcia e Baltazar Neto Santos Garcia.

81. É essa, em essência, a argumentação recursal da Recorrente no sentido de que não tivera “qualquer responsabilidade ou interferência na ação do gestor do Município, que “sacou” tais valores diretamente do guichê bancário”.

82. Tal fato, de clareza solar, é irrefutavelmente reconhecido, reproduzido e afirmado pelo próprio Acórdão recorrido ao assentar, **verbis**:

“a movimentação da conta corrente nº 9.336-X, agência nº 2607-7 do Banco do Brasil, a assinar que aquela quantia fora, na verdade, retirada mediante cheque conjuntamente subscrito por Nilson Santos Garcia e Baltazar Neto Santos Garcia, ambos da Prefeitura Municipal de Palmeirândia, sendo que aquele último seria o tomador.”

83. Diante dessa constatação concluiu o Acórdão recorrido que “A divergência entre os reais beneficiários dos saques da conta do convênio e o suposto destinatário dos pagamentos, conforme indicado nos documentos apresentados pelo gestor, retira o nexos de causalidade entre os recursos, o serviço prestado e os elementos constantes da prestação de contas.”

84. Com esses fundamentos adotados pelo Acórdão recorrido, primeiro, não houve uma só indicação, participação ou alegação de que a Empresa se conduzira em conluio, com orquestração ou de qualquer modo contribuía para o cometimento da impropriedade do saque direto na conta bancária dos valores do convênio.

85. Não havendo qualquer conexão, auxílio ou intervenção da empresa em ato meramente endógeno à administração financeira de recursos oriundos do convênio, praticado reconhecidamente por gestores públicos no exercício de suas funções, a mera suspeita, o mais superficial indício da participação da empresa não pode implicar na sua condenação, sua responsabilização solidária com aqueles que se reconhece praticantes da irregularidade.

86. A necessária fundamentação e motivação para a condenação imposta à Empresa ora Recorrente estão flagrantemente alijadas do conjunto fático probatório que os autos produziram, não se prestando, para tanto, o mais superficial indício, a mera suspeita, uma singela e só inferência.

87. Mais ainda quando os autos revelam – porquanto não infirmado, não contraditado nem impugnado – que toda a relação da empresa na participação do processo de licitação do objeto do Convênio 804312/2003 FNDE, inclusive no que se refere à sua execução, pagamento, recebimento e quitação pelos serviços contratados, não fora demovida, não fora abalada nem eficazmente impugnada.

88. E, nesse ponto, reitera-se a referência quanto ao fato de que **o próprio Relatório elaborado em razão da Inspeção realizada por auditores deste Tribunal, quanto ao Convênio aqui tratado e em relação à irregularidade pelo saque dos valores na conta específica excluiu a Empresa dessa responsabilidade**, pois, afinal, assentara aquele Relatório (fls. 27, do Vol. Principal): “Irregularidades – Movimentação/recebimento de recursos federais por membros do Executivo de Palmeirândia ou por pessoas de qualquer modo estranhas à execução do objeto do convênio ou do contrato do repasse, conforme se constatou ao comparar prestação de contas e dinâmica bancária da conta específica.” Ao, contrário, ali, a Empresa seria ouvida tão-somente pelas irregularidades na licitação, as quais, afinal, foram afastadas pelo Acórdão.

89. Ou seja, desde a elaboração do Relatório produzido em razão da Inspeção local realizada que a Empresa já era afastada da responsabilização pela inapropriada movimentação financeira dos recursos do Convênio.

90. Por outro lado chama a atenção que este Tribunal, tanto na deliberação ora recorrida quanto nas próprias Instruções Técnicas e, especialmente, também no Relatório produzido pela Inspeção local, diante da apontada irregularidade do saque direto na conta bancária do Convênio, tendo conhecimento de que os recursos tiveram também como beneficiário o Sr. Baltazar Neto Santos Garcia, expressamente mencionado no Acórdão recorrido, contra o mesmo, todavia, nada se apurou, nada se imputou, não foi sequer ouvido, enfim, não houve qualquer perquirição quanto à sua responsabilização apesar da apontada constatação.

91. Se assim restou compreendido revela-se grandemente paradoxal que, a despeito de tudo isso e à míngua de provas mais palpáveis, venha a Empresa, em sua regular atuação, ser responsabilizada por impropriedade praticada por gestores públicos.

92. Com essas considerações estamos propondo o conhecimento e provimento do Recurso da Empresa para reformar o Acórdão e afastar sua responsabilidade nos termos que ali lhe foram impostos.

93. Se por mera inferência, suspeita ou indício não há responsabilização que se sustenta diante da necessidade de fundamentação e da motivação tal como acima demonstrado para afastar a condenação da empresa também o mesmo haverá de ser considerado e sopesado quanto à irregularidade imputada ao ex-Prefeito e ora recorrente.

94. A primeira questão que se impõe considerar é que apesar do grave ambiente de irregularidades, favorecimentos e má conduta dos gestores à frente do Município de Palmeirândia/MA, envolvendo inclusive o ora-

Recorrente, com relação aos valores recebidos por meio de Convênios a mera mácula generalizada da gestão pública não pode prescindir da necessária comprovação e evidência de cada irregularidade apurada em específico procedimento.

95. Partindo-se, afinal, das premissas fáticas, jurídicas e processuais que nos ensejaram a propor o afastamento da responsabilidade da empresa Centro de Formação Continuada de Professores Maranhão/Pauí Ltda. mediante o acolhimento do seu Recurso de Reconsideração também com relação ao Recorrente e ex-Prefeito é necessário reconhecer e reafirmar que formal e materialmente não foi impugnado o cumprimento do objeto do Convênio.

96. A prestação de contas relacionada ao Convênio encontra-se no Anexo I, formalmente íntegra e sem qualquer questionamento. Por sua vez a execução dos trabalhos está fartamente representada pelos documentos de fls. 120/196, do Vol. Principal.

97. Também é certo que o ora Recorrente e ex-Prefeito ao intervir no presente feito o fez de forma singela e sem apresentar qualquer documentação nova, como pode-se constatar das Alegações de Defesa de fls. 65, do Vol. P. e bem assim as presentes Razões Recursais.

98. As sumárias e objetivas argumentações invocadas pelo Recorrente sem documentação outra que não a já constante dos autos, ainda assim impõe ser avaliada com o conjunto probatório carreado aos autos, quanto a chegar-se à sua incontestável responsabilização.

99. A imputação de irregularidade consistente no saque dos valores repassados pelo Convênio diretamente na conta bancária específica não vem acompanhada de qualquer outro elemento que indica o desvio, a apropriação ou o desfalque do referido montante.

100. Trata-se, é certo, de grave impropriedade porquanto, além de violar as cláusulas do Convênio que preveem que a movimentação financeira deverá ser feita por cheque nominativo ao beneficiário e executor dos serviços é instrumento largamente usado no controle e na fiscalização da regular aplicação dos referidos recursos.

101. Porém, conforme reiteradamente temos defendido, essa impropriedade, de forma escoteira, desacompanhada de provas suficientes, não tem o vigor de macular toda uma comprovação de aplicação de recursos recebidos por meio de convênio. Constitui-se, é certo, de incontestável inadequação na movimentação dos recursos e, aliado a outros elementos indiciários, pela capacidade de não demonstrar a efetiva aplicação dos recursos no objeto a que se destinava, pode denotar, então, a costumeiramente denominada ausência de nexo de causalidade entre o saque dos recursos e sua destinação na finalidade pactuada, tal como a imputação que resultou na condenação ora impugnada.

102. Trata-se, então, de impropriedade, de irregularidade formal, de inadequação no modo de movimentar os recursos financeiros e, assim, na ausência de qualquer outra irregularidade não poderia, todavia, de **per se**, respaldar uma condenação pela integral restituição dos valores ante a singela acusação de que foram inadequadamente movimentados os valores do Convênio que se encontravam em depósito na conta bancária específica.

103. As premissas fáticas, probatórias, a formalização da prestação de contas da aplicação dos recursos nos termos do Anexo I, a comprovação da execução dos serviços nos termos dos documentos de fls. 120/196, as Notas Fiscais e seus respectivos recibos de quitação às fls. 07/10 do mencionado Anexo I, enfim, toda essa documentação, pelo menos essa formal comprovação precisa ser impugnada, ser elidida, deve ser contestada, contraditada e, **não meramente ignorada, desvalorizada para o fim de sucumbir-se perante a impropriedade da movimentação dos recursos que não pela forma pactuada.**

104. O presente reexame administrativo-processual da apuração anteriormente procedida e bem assim do julgamento e da condenação que lhe sucederam, aqui formalmente denominada em instância recursal de Reconsideração, até mesmo por se tratar de remédio recursal único, impõe e autoriza todo o revolvimento dos elementos fáticos e jurídicos coligidos e invocados nos autos, daí essa ampla remissão que se promove nesta fase recursal.

105. Nesse contexto é que, em suporte a que a imputação da irregularidade foi de caráter meramente formal, além de única e isolada que, não tendo havido qualquer impugnação aos fatos demonstrados pela documentação acostada é de se recordar, também, que **apesar da Inspeção local** que apurou e apontou largamente irregularidades e responsabilidades, fundamentadamente, **não, fez, todavia, qualquer análise, investigação ou apuração quanto à efetiva realização e execução dos trabalhos objeto do Convênio 804312/2003 FNDE.**

106. Ao contrário, os autos confirmam, mais de uma vez, que a referida Inspeção não se dedicou a comprovar se fora cumprida ou não a execução dos trabalhos. Apenas realizou análise de caráter formal, no particular, da movimentação dos recursos e da regularidade do processo licitatório.

107. Assim é que o próprio Relatório, às fls. 27, dos autos principais, quanto ao item “*Fiscalização in loco*” consignou como “*Inaplicável*”, ou seja, que quanto ao Convênio então analisado não se realizou a efetiva fiscalização da sua realização.

108. O mesmo fora reafirmado às fls. 207, do Vol. 1, Principal, ao analisar as alegações de defesa, tendo assentado, expressamente:

“Cabe refutar, por outro lado, a assertiva segundo a qual teria o *auditor* constatado *in loco* a consecução das metas do Convênio nº 804312/2003, pois em momento algum a equipe da Secex-MA que realizou fiscalização em Palmeirândia, Maranhão, constatou – fosse por verificação *in loco*, fosse pelas peças reunidas no anexo 1 – o bom e hígido emprego do dinheiro federal repassado pelo FNDE.”

109. E, na sequência daquela análise técnica o que se concluía é que o exame então procedido consistira efetivamente na ausência de “nexo etiológico entre a verba ... e a meta conveniada...”.

110. Assim, mesmo que quando da referida análise técnica já integrava os autos os documentos apresentados pelos responsáveis, os quais não sofreram qualquer tipo de impugnação, o que se compreende é que os mesmos não tiveram as necessárias valorações jurídicas, não foram confrontadas suas legitimidades e nem mesmo suas incolumidades formais foram questionadas, tudo em razão da convicção da impropriedade do saque direto na conta bancária específica do Convênio.

111. E isso se dera, fundamentalmente, pelo conjunto e diversidade de irregularidades encontradas na gestão dos demais recursos públicos, dos demais convênios e repasses e, por fim, pelos demais processos licitatórios investigados.

112. Ou seja, o desgoverno generalizado, o grassamento de irregularidades, a má conduta administrativa, favorecimentos e supressão de processos licitatórios, enfim, por tudo isso, **potencializou-se o apontamento da impropriedade relacionada ao saque na conta bancária para transformá-la em irregularidade grave equiparada ao alcance, ao desvio, à apropriação e ao favorecimento com recursos públicos federais em detrimento da investigação específica da execução dos serviços objeto do convênio e, especialmente, da documentação que, a final, os autos reúnem.**

113. Em derradeiro, **igualmente há aqui de se lembrar que fora reconhecida, especialmente pelo Acórdão recorrido, a direta participação do Sr. Baltazar Neto Santos Garcia na indigitada irregularidade do saque direto na conta bancária do Convênio, tendo sido o mesmo considerado “o real tomador” dos recursos e, nem por isso, recaiu-lhe qualquer responsabilidade ou imputação.**

114. Se com relação ao processo licitatório, em que tanto o ex-Prefeito, os membros da Comissão e a Empresa vencedora foram apontados como autores e responsáveis por sua violação e que este Tribunal, pelo Acórdão ora recorrido, afastou integralmente as indigitadas responsabilidades, também agora, quanto ao saque direto na conta bancária do convênio, na ausência de qualquer outro elemento que indique a não aplicação dos recursos no objeto contratado, poderá, conforme ora propomos, também afastar as referidas imputações para acolher e prover o recurso do ex-Prefeito na mesma esteira que propusemos o provimento do recurso da Empresa Centro de Formação Continuada de Professores Maranhão/Piauí Ltda., julgando-se regulares, com ressalvas, suas contas nos autos da presente TCE.

V – PROPOSTA

115. Analisados os Recursos de Reconsideração interpostos respectivamente pelo ex-Prefeito de Palmeirândia/MA Nilson Santos Garcia e pela Empresa Centro de Formação Continuada de Professores Maranhão/Piauí Ltda., contra o Acórdão 1143/2011/TCU-2ª. Câmara, em que suas contas em processo de TCE foram julgadas irregulares com a condenação solidária em débito e aplicação individual de multa encaminhamos à apreciação do Tribunal a seguinte proposta:

1 – que sejam conhecidos os Recursos de Reconsideração dando-lhes provimento para reformar o Acórdão recorrido e julgar regulares as contas dos Recorrentes, sendo que a do ex-Prefeito com ressalvas, afastando-se as condenações ali impostas.

2 – que seja dado conhecimento da Decisão que vier a ser proferida na presente instância ao Município de Palmeirândia/MA, ao FNDE e à Procuradoria da República no Estado do Maranhão.”

6. Ao discordar parcialmente da aludida proposta, o titular da Unidade Técnica manifestou-se nos seguintes termos (fls. 23/26 – Anexo 2, Peça 4):

“Com as devidas vênias, discordo parcialmente da proposta consignada no item 115 da instrução precedente. Entendo ser cabível apenas o provimento do recurso interposto pela Empresa Centro de Formação Continuada de Professores do Maranhão e Piauí Ltda. (anexo 3), devendo ser negado provimento ao recurso interposto pelo Sr. Nilson Santos Garcia (anexo 2).

2. Acerca do recurso interposto pela empresa acima nominada, concordo, em essência, com a análise contida nos itens 67 a 92 da instrução precedente.

3. De fato, verifica-se que a empresa foi citada à fl. 53, v.p., em solidariedade com o gestor, pela movimentação irregular dos recursos do convênio e a sua inconsistência com a prestação de contas. Ocorre que tanto a movimentação de recursos como a prestação de contas são de responsabilidade exclusiva do gestor público, vez que não cabe à empresa contratada verificar a origem dos recursos pelas quais está sendo renumerada nem realizar a prestação de contas.

4. A eventual responsabilização da empresa recorrente poderia advir caso ficasse comprovada a existência de fraude ou conluio ou, ainda, se comprovada a inexecução do objeto pelo qual foi remunerada. Ocorre que não se verifica nas notas fiscais e recibos da empresa relativos à liquidação da despesa (fls. 07-10, do anexo 1) qualquer evidência de irregularidade, tais como a existência de declaração falsa nos referidos documentos. Acerca do indício apontado no item 6 da proposta de deliberação (fl. 222, do vol. 1), entende-se que ele não é conclusivo, se tomado isoladamente, vez que é plausível a hipótese de a empresa não ter faturado outros serviços no período indicado. Destaque-se, ainda, também não haver evidências concretas de fraude ou conluio no procedimento licitatório, tal como apontado pelo Relator nos itens 13 a 18 de sua proposta de deliberação (fl. 223, do vol. 1), não tendo sido a referida empresa ouvida, de qualquer forma, pelas pretensas irregularidades. Por fim, acerca da eventual não execução do objeto do convênio, frise-se que tal questão não foi objeto da citação da empresa, não tendo sido sequer cogitada nos autos, mesmo porque a verificação da execução foi considerada inaplicável (fl. 27, v.p.).

5. Nestes termos, entende-se não haver elementos suficientes para sustentar a condenação da empresa recorrente, o que motiva o provimento de seu recurso.

6. Por outro lado, no tocante a responsabilização do Sr. Nilson Santos Garcia, verifica-se que a movimentação de recursos fora da conta específica do convênio não se trata de mera impropriedade formal, tal como afirmado no item 102 da instrução precedente, vez que tal irregularidade impede o estabelecimento do nexa causal entre os recursos transferidos e as correspondentes despesas.

7. Conforme se verifica nos autos, os recursos federais relativos ao convênio foram sacados mediante cheque onde constou como beneficiário o próprio emitente (fls. 95-98, do anexo 1). Neste espeque não é possível verificar se os pagamentos feitos à empresa contratada foram feitos com os recursos do convênio, vez que o procedimento adotado pelo gestor possibilita a utilização de outras fontes de recursos (municipais, de outros convênios federais ou estaduais). Note-se que a necessidade de adequado estabelecimento da origem e do destino dos recursos federais transferidos ganha especial relevância no presente caso, vez que a presente tomada de contas especial originou-se justamente da verificação de uma série de irregularidades na execução de vários convênios, conforme inspeção realizada no âmbito do processo de denúncia TC-019.888/2003-2.

8. Frise-se, ademais, que por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe ao gestor o ônus da prova. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos acórdãos 903/2007-1ª Câmara, 1.445/2007-2ª Câmara e 1.656/2006-Plenário.

9. Tal entendimento é confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, Relator Ministro Moreira Alves), cuja ementa da deliberação vem transcrita a seguir.

**MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO (grifos acrescidos).**

10. Posto isso, propõe-se:

a) com fulcro no art. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conhecer dos Recursos de Reconsideração interpostos contra o Acórdão 1143/2011- 2ª Câmara deste Tribunal para, no mérito, negar provimento ao recurso interposto pelo Sr. Nilson Santos Garcia e dar provimento ao recurso interposto pela empresa Centro de Formação Continuada de Professores do Maranhão-Piauí Ltda., reformando-se os itens 9.1, 9.2, 9.2.1 e 9.3 do acórdão recorrido para que tenham a seguinte redação;

9.1. excluir da relação processual os senhores Márcio Ribeiro de Jesus Sousa, Weder Pereira Garcia, Fabiane Pinheiro Trinta e a empresa **Centro de Formação Continuada de Professores do Maranhão – Piauí Ltda**;

9.2. julgar, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “d” e parágrafo 2º, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, irregulares estas contas e condenar o responsável ao pagamento da quantia abaixo discriminada, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir da data abaixo discriminada até a do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.2.1. senhor Nilson Santos Garcia:

Data	Valor
2/1/2004	51.998,76

9.3. aplicar ao senhor Nilson Santos Garcia, com fundamento no artigo 57 da Lei 8.443/92, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento das referidas quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

b) cientificar os Recorrentes da decisão sobrevinda e lhes enviar cópia de seu relatório e de sua fundamentação, como também aos demais interessados.”

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

7. Encaminhados os autos ao Ministério Público que atua junto a esta Corte, o ilustre Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico concordou com a proposta externada pela Cúpula da Unidade Técnica, manifestando-se do seguinte modo (fls. 27 – Anexo 2, Peça 4):

“Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos pelo Sr. Nilson Santos Garcia, ex-prefeito de Palmeirândia/MA (f. 1, anexo 2), e pelo Centro de Formação Continuada de Professores Maranhão/Piauí Ltda. (f. 1/6, anexo 3) em face do Acórdão 1143/2011 – 2ª Câmara, por meio do qual, entre outras deliberações, os responsáveis foram condenados solidariamente em débito e apenados com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92.

Tendo em vista a presença de duas propostas formuladas pela Serur, apoiamos a defendida pelo diretor da unidade especializada do TCU, que contou com o aval do titular daquela secretaria. Isso por que, de um lado, a peça de irrisignação da pessoa jurídica também nos convence de que as ocorrências motivadoras da sua citação devem ser atribuídas unicamente ao gestor dos recursos sob exame, na medida em que, não tendo sido questionada a execução do objeto, caberia ao ex-prefeito demonstrar a boa e regular aplicação da verba pública, com a obediência às disposições normativas aplicáveis à movimentação dos recursos e à elaboração e apresentação da prestação de contas, em especial os arts. 20 e 28 da IN/STN 1/97.

De outro lado, a peça do ex-prefeito não elide o principal ponto motivador da sua condenação na instância *a quo*, qual seja, o saque direto em caixa dos recursos atinentes ao Convênio 804312/2003. Tal procedimento, como é cediço, impede estabelecer o nexo de causalidade entre as despesas apresentadas e os recursos federais recebidos pelo convenente e, diante da ausência de justificativa para o caso, não há como dar provimento ao recurso do Sr. Nilson Garcia.

Assim, com vênias ao auditor encarregado da instrução processual, manifestamo-nos favoravelmente ao encaminhamento alvitrado pelo escalão dirigente da unidade técnica, no sentido de conhecer ambos os recursos, mas conceder provimento apenas ao recurso do Centro de Formação Continuada de Professores do Maranhão/Piauí Ltda., retificando-se o acórdão recorrido nos moldes sugeridos pelo diretor (f. 24/5, anexo 2).”

É o Relatório.