TC-019.637/2012-8

Apenso: TC 007.155/2016-6

Tipo: tomada de contas especial (embargos de declaração).

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Axixá/MA.

Recorrente: Maria Sônia Oliveira Campos (126.487.013-20).

Advogado: José Henrique Cabral Coaracy, OAB/MA 912, procuração: peça 64.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Convênio. Implantação de Centro de Referência da Assistência Social/Casa da Família e aquisição de material permanente. Omissão no dever de prestar contas. Irregularidades na aplicação de recursos. Revelia de um dos responsáveis. Rejeição das alegações de defesa de outro. Acolhimento parcial das razões de justificativa. Irregularidade das contas. Débito. Multa. Embargos de declaração. Competência do prefeito sucessor de apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito. Impossibilidade de apresentação das contas do prefeito anterior que se encerram na gestão do responsável. Adoção de medidas visando ao resguardo do patrimônio público. Afastamento da responsabilidade do prefeito sucessor. Falta de agência bancária no município não se presta a justificar o saque em espécie contra a conta de convênio. Pagamentos mediante cheque nominativo ou ordem bancária. Imposição normativa. Saque em espécie. Impossibilidade de correlacionar os pagamentos declarados como efetuados, os documentos de despesa apresentados e a execução do objeto. Aprovação da prestação de contas no âmbito da entidade concedente ou de outros órgãos. Ausência de vinculação ao TCU. Omissão parcial no julgado. Acolhimento, com efeitos infringentes, para redução da multa aplicada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55972403.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de embargos de declaração (peças 62-63) interpostos por Maria Sônia Oliveira Campos, ex-prefeita do Município de Axixá/MA, contra o Acórdão 4.900/2015 – Primeira Câmara (peça 46), com o seguinte teor:

> 9.1 considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. José Pedro Ferreira Reis (016.237.023-72), dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, em face do não atendimento à citação;
>
> 9.2 acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Maria Sônia Oliveira Campos, tendo em vista que, em relação à primeira parcela dos recursos transferidos por força do Convênio 565/MAS/2003, adotou as medidas judiciais pertinentes contra seu antecessor com a finalidade de resguardar o patrimônio público;
>
> 9.3 rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Maria Sônia Oliveira Campos (126.487.013-20);
>
> 9.4 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do RITCU, julgar irregulares as contas do Sr. José Pedro Ferreira Reis (016.237.023-72), condenando-o ao pagamento da quantia de R$ 27.000,00 (vinte e sete mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (consoante art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 2/1/2004 até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente já ressarcidos;
>
> 9.5 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "a" e "c", da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do RITCU, julgar irregulares as contas da Sra. Maria Sônia Oliveira Campos (126.487.013-20), condenando-a ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (consoante art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
4.500,00	28/2/2005
1.653,85	24/3/2005
500,00	28/3/2005
500,00	15/4/2005
970,00	10/8/2005

> 9.6 nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar, individualmente, aos Srs. José Pedro Ferreira Reis (016.237.023-72) e Maria Sônia Oliveira Campos (126.487.013-20), multa no valor de R$ 5.200,00 (cinco mil e duzentos reais) e R$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais), respectivamente, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55972403.

efetuem e comprovem perante este Tribunal o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7 autorizar, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não seja atendidas as notificações;

9.8 autorizar, caso solicitado, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RITCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.9 alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.10 encaminhar cópia deste acórdão, acompanhada do relatório e do voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, consoante o disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do RITCU; e

9.11 dar ciência e remeter cópia do presente acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentaram, aos responsáveis, à Prefeitura Municipal de Axixá/MA e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de tomada de contas especial – TCE, instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em desfavor de José Pedro Ferreira Reis e Maria Sônia Oliveira Campos, ex-prefeitos do Município de Axixá/MA, nas gestões 2001-2004 e 2005-2012, respectivamente.

2.1. A TCE decorreu da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por força do Convênio 565/MAS/2003, celebrado entre o Município de Axixá/MA e o extinto Ministério da Assistência Social.

2.2. O objeto do ajuste foi a implantação de centro de referência da assistência social – Casa da Família, para ações sociais de atendimento a trezentas famílias cadastradas e beneficiárias dos serviços assistenciais do município, com prioridade para aquelas integrantes do Serviço de Atenção à Criança de 0 a 6 anos, como parte da implementação do Plano Nacional de Atendimento Integral à Família - PAIF, além da aquisição de material permanente, conforme plano de trabalho constante da peça 1, p. 25-30.

2.3. O convênio previu R$ 113.400,00 para o atingimento das metas pactuadas, sendo R$ 108.000,00 a serem repassados pelo concedente, oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, e R$ 5.400,00, como contrapartida do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS. Mas, foram transferidas duas parcelas, no montante de R$ 27.000,00 cada (peças 1, p. 45, 87 e 105; e 19).

2.4. Após citação dos responsáveis e análise das alegações de defesa apresentadas apenas por Maria Sônia Oliveira Campos, o Tribunal, por meio do Acórdão 4.900/2015 – Primeira Câmara (peça 46), julgou-lhes irregulares as contas, imputando-lhes débito e aplicando-lhes multa, na forma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55972403.

descrita na introdução acima.

2.5. Após a publicação do julgado, Maria Sônia Oliveira Campos apresentou petição intitulada "Memorial Informativo" (peça 62), requerendo (peça 62, p. 10):

> (...) a valoração da presente peça de informação, cujo móvel é a revisão do parecer administrativo, que não valorou as boas práticas perpetra convênio 565/MAS/2003 (Firmado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

2.6. Com vistas a sanear contradições no Acórdão 4.900/2015 – Primeira Câmara, Maria Sônia Oliveira Campos também opôs embargos de declaração à deliberação (peça 63), solicitando o recebimento e provimento do pedido, para correção do julgado (peça 63, p. 21).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade empreendido pelo Ministro Relator à peça 66, que concluiu pelo conhecimento do recurso, com análise em conjunto do memorial apresentado após o julgamento (peça 62), suspendendo-se os efeitos do Acórdão 4.900/2015 – Primeira Câmara em relação a recorrente, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constituem objetos do recurso as seguintes questões:

a) Se a recorrente prestou contas da segunda parcela dos recursos recebidos no bojo do Convênio 565/MAS/2003 e tomou as medidas cabíveis em relação à parcela anterior, de responsabilidade do prefeito antecessor, havendo contradição no julgado no que tange à omissão no dever de apresentação dos documentos (peça 63);

b) Se havia possibilidade de execução dos recursos do Convênio 565/MAS/2003 via sistema bancário, justificando-se os saques diretamente no caixa, bem como comprovação integral das despesas realizadas no bojo do ajuste (peças 62; e 63, p. 15-18).

5. Prestação de contas da segunda parcela dos recursos recebidos no bojo do Convênio 565/MAS/2003, medidas cabíveis em relação à parcela anterior, de responsabilidade do prefeito antecessor e contradição no julgado recorrido, no que tange à omissão no dever de apresentação dos documentos (peça 63)

5.1. A recorrente afirma haver contradição no julgado embargado em relação à imputação de omissão no dever de prestar contas, débito e multa, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) O convênio vigorou no período de 1/1/2003 a 30/6/2005, com prazo para apresentação da prestação de contas final até o dia 29/8/2008. A embargante assumiu a prefeitura municipal em 1/1/2005, gerenciando o município até 31/12/2008, sem que tivesse informação sobre a aplicação dos recursos relativos à primeira parcela, depositada em janeiro de 2004, gestão do prefeito anterior (peça 63, p. 5);

b) A recorrente, por meio do Ofício n. 125/2005, de 3/10/2005 (peça 1, p. 103), encaminhou à Coordenadoria de Análise de Prestação de Contas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, documentos vinculados aos recursos financeiros do PAIF, referentes à segunda parcela do convênio em questão (peça 63, p. 5-6 e 14);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55972403.

c) A Coordenação de Análise de Prestação de Contas, por meio do Ofício n. 4191, de 30/12/2005 (peça 1, p. 109-111), acusou o recebimento da documentação de prestação de contas da segunda parcela do convênio, encaminhada pela embargante. Mas, o órgão cobrou da ex-gestora a prestação de contas final do ajuste, englobando a primeira e a segunda parcelas, no valor de R$ 56.000,00 (peça 63, p. 6, 14 e 15);

d) Por meio do Ofício n. 1620/CPC/CGGT/FNAS/MSD, de 28/11/2007 (peça 1, p. 113-115), a Coordenação da Prestação de Contas prestou orientação à embargante acerca da apresentação da prestação de contas final;

e) O concedente, por intermédio do Ofício n. 0059/CPC/FNAS/DEFNAS/SNAS, de 25/1/2008 (peça 1, p. 119), comunicou a inadimplência em razão da não apresentação da prestação de contas final do ajuste, responsabilizando a recorrente pela quantia total de R$ 54.000,00, atinente às duas parcelas recebidas (peça 1, p. 121-123). Informou, ainda, que o não atendimento da notificação contida no Ofício n. 1620/CPC/CGGT/FNAS/MSD implicaria na imediata instauração da TCE (peça 63, p. 6);

f) A recorrente recebeu a segunda parcela do convênio e realizou a aplicação e a competente documentação comprobatória (peça 1, p. 103), não tendo condições de encaminhar a prestação de contas final dela cobrada, por conta da ausência de informações sobre a primeira parcela gerida pelo antecessor, no valor de R$ 27.000,00, recebida em 29/12/2003;

g) Essas informações constam da Petição de Ação de Improbidade Administrativa, interposta pela recorrente contra o antecessor, na busca da proteção ao erário e em atendimento à Súmula/TCU n. 230 (peça 63, p. 6-7);

h) A recorrente demonstrou ter aplicado e prestado contas da segunda parcela do ajuste, recebida durante a gestão dela, em 2005. Não pode realizar a prestação de contas final, por ausência de informações sobre a primeira parcela e tomou as medidas cabíveis para defesa do erário em relação a quantia recebida inicialmente (peça 63, p. 7);

i) A TCE foi instaurada tendo como fundamento a omissão no dever de prestar contas dos recursos vinculados ao Convênio 565/MAS/2003, Siafi 496508, conforme se nota no Relatório do Tomador de Contas (peças 63, p. 7-8; e 1, p. 238-248);

j) O documento demonstra que a tomada de contas especial responsabilizou José Pedro Ferreira Reis pelos valores da primeira parcela e a recorrente em função da segunda parcela do ajuste, no valor original de R$ 27.000,00, correspondente ao montante corrigido de R$ 52.199,50 (peça 1, p. 230). Isso confirma a realização da prestação de contas da segunda parcela do ajuste pela embargante (peça 63, p. 8);

k) O processo foi instruído na Secretaria de Controle Externo do Estado do Maranhão – Secex/MA (peça 42), após a embargante ter apresentado as devidas alegações de defesa. A unidade técnica não considerou as irregularidades meras falhas formais, haja vista não ser possível estabelecer nexo de causalidade entre os recursos do convênio e o objeto conveniado. Em relação à omissão no dever de prestar contas, não obstante tenham considerado a apresentação de ação judicial pela recorrente em face do prefeito antecessor (peça 41, p. 7-10), afastando-se a responsabilidade pela primeira parcela do ajuste, não foi suprida a infração, pois a ex-gestora prestou contas dos valores sob a responsabilidade dela apenas em 26/2/2014. Com isso, propôs-se o julgamento pela irregularidade, com imputação de débito e multas com fundamento no artigo 58,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55972403.

inciso II, da Lei 8.443/1992 (peça 63, p. 8-11);

l) O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União – MPTCU, por sua vez, propôs que a multa se fundamentasse no artigo 57 da Lei 8.443/1992, ponderando-se a dosimetria da penalidade também pela omissão da embargante no dever de prestar contas, tendo o Tribunal acatado a alteração e apenado a parte e José Pedro Ferreira Reis, na forma do acórdão recorrido. Por meio do item 9.2 do julgado, a Corte acatou as razões de justificativa da ex-gestora em relação à primeira parcela dos recursos transferidos no bojo do ajuste, por ter ela adotado as medidas judiciais em relação ao antecessor (peça 63, p. 12-13);

m) Há contradição no julgamento pela irregularidade das contas da recorrente, com imputação de débito, na forma descrita no item 9.5 do julgado (peça 63, p. 13);

n) Como destacado acima, os autos demonstram que a embargante encaminhou a prestação de contas dos recursos que geriu em 2005, tendo o concedente recebido a documentação, apesar de ter insistido em cobrar comprovação das duas parcelas recebidas (peça 63, p. 15-16);

o) O órgão concedente não separou as responsabilidades, tendo cobrado a prestação de contas sobre a totalidade dos recursos do ajuste, confundindo-se sobre o dever da embargante de prestação final das contas. A ex-gestora, além de encaminhar a documentação relativa à segunda parcela de responsabilidade dela, tomou as providências judiciais cabíveis em relação ao prefeito que a antecedeu, acerca da primeira parcela recebida por ele (peça 63, p. 16);

p) Assim, a embargante não foi omissa no dever de prestar contas e não cometeu dano ao erário, haja vista que encaminhou ainda no exercício de 2005 a prestação de contas dos recursos por ela geridos. A documentação foi recebida pela Coordenadoria de Análise de Prestação de Contas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de modo a confirmar grande contradição no julgado recorrido;

q) A prestação de contas foi apresentada, examinada e aprovada pelo órgão concedente, conforme se verifica no Parecer Técnico n. 173/2014-CPC-TV (DSGM) (peça 41, p. 27-28). O documento faz referência à apresentação das contas pela recorrente, por meio do Ofício n. 125/2005, apesar de considerar que a documentação não foi apta a comprovar o bom uso dos recursos federais e afirmar não ter havido a prestação de contas final do ajuste, culminando na instauração da TCE. Após envio pela responsável de documentação complementar em 2014, o processo foi reanalisado, restando dano ao erário de R$ 815,67, pela não aplicação dos recursos no mercado financeiro, valor recolhido pela responsável, de modo a sanear o feito administrativo (peça 63, p. 16-17);

r) Conforme a informação do próprio concedente, constata-se que realmente a embargante, além de ter realizado a aplicação dos recursos relativos à segunda parcela do ajuste em epígrafe, prestou as contas a que estava obrigada, em relação aos recursos sob a responsabilidade dela (peça 63, p. 17);

s) A prestação de contas final do ajuste, a qual envolveria a primeira e a segunda parcela, ficou prejudicada pela ausência de informação sobre os valores repassados à Prefeitura de Axixá/MA em 29/12/2003. A embargante tomou as providências cabíveis em defesa do erário, por meio de Ação de Improbidade Administrativa contra o ex-gestor, em observância à Súmula/TCU 230 (peças 63, p. 17; e 1, p. 192-212);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55972403.

t) O julgamento de omissão do dever de prestar contas e dano ao erário, com fundamento no artigo 16, inciso III, letras "a" e "c", da Lei 8.443/1992, constante do acórdão recorrido, representa autêntica contradição (peça 63, p. 17-18);

u) A recorrente realizou a aplicação e a prestação de contas da segunda parcela dos recursos financeiros recebidos no bojo do ajuste em debate, sem que pudesse realizar a prestação de contas final, por ausência de informações sobre o emprego da primeira parcela. Além disso, tomou as providências cabíveis para defesa do erário, em relação aos valores de responsabilidade do antecessor. Há contradição no julgamento pela irregularidade das contas, por omissão no dever de apresentar a documentação e por dano ao erário decorrente de ato ilegítimo ou antieconômico, bem como a imputação de débito à ex-gestora (peça 63, p. 19-20);

v) As provas nos autos demonstram inequivocamente ter havido a prestação de contas da segunda parcela dos recursos do convênio em questão, com parecer do órgão competente pela aprovação (peça 63, p. 20);

w) Há contradição, também, na aplicação da multa à embargante, no valor de R$ 6.500,00, nos termos do item 9.6 da deliberação recorrida. As provas contidas nos autos confirmam a aplicação dos recursos relativos à segunda parcela recebida e a prestação de contas em tempo hábil desses recursos (peça 63, p 20);

x) A contradição em relação à multa aplicada se revela mais contundente, haja vista que a multa aplicada à embargante é superior à penalidade do ex-gestor, José Pedro Ferreira Reis, o qual, inclusive, foi dado como revel. A recorrente, além de ter apresentado a documentação de prestação de contas da segunda parcela, obteve parecer do órgão concedente pela aprovação, além de ter tomado as providências devidas em relação à primeira parcela, nos termos da Súmula/TCU n. 230 (peça 63, p. 20-21).

Análise

5.2. Os argumentos do recorrente estão parcialmente corretos. Há contradição no julgado embargado, ao imputar à embargante omissão no dever de prestar contas, mesmo tendo considerado elidida a responsabilidade dela sobre parte dos recursos transferidos e tendo se debruçado sobre documentos que demonstram, ao menos, tentativa de comprovação dos valores por ela geridos.

5.3. De acordo com o verbete número 230 da Súmula do Tribunal de Contas da União – TCU, compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de corresponsabilidade.

5.4. Nessa linha, a leitura do verbete sumular permite, conforme jurisprudência desta Casa, conclusão no sentido de que é afastada a responsabilidade do prefeito sucessor se este, na impossibilidade de apresentação das contas do prefeito anterior que se encerram na sua gestão, adota medidas visando ao resguardo do patrimônio público e a instauração de tomada de contas especial (Acórdão 1.514/2015 – Primeira Câmara).

5.5. Nesse ponto, é importante ressaltar que a recorrente foi apenada pela omissão no dever de apresentar documentação comprobatória apenas em relação à parcela por ela gerida e não por conta da prestação de contas final do ajuste. Nesse sentido, basta analisar as partes do julgado de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55972403.

trás para frente.

5.6. O Relator, no voto condutor da deliberação embargada, acatou integralmente as propostas da unidade técnica, com ajustes pontuais indicados pelo *parquet* especializado, conforme se nota no trecho abaixo:

> 18.Em relação à primeira parcela dos recursos, a demonstração, por parte da Sra. Maria Sônia Oliveira Campos, do ajuizamento de ação judicial em face do prefeito antecessor faz com que possam ser parcialmente aceitas suas razões de justificativa. No entanto, **permanece injustificada a omissão na prestação de contas da parcela de recursos colocada sob sua responsabilidade** (Grifos acrescidos).

5.7. Vê-se, então, que o Tribunal considerou a ação judicial interposta pela recorrente em face do prefeito antecessor (peça 41, p. 7-10) e isentou a embargante de qualquer responsabilidade sobre a primeira parcela dos recursos transferidos. Trata-se de fato incontroverso, ainda que discutível quando se analisa a documentação. O Tribunal deixou a questão consignada na parte dispositiva do Acórdão 4.900/2015 – Primeira Câmara:

> 9.2 acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Maria Sônia Oliveira Campos, tendo em vista que, em relação à primeira parcela dos recursos transferidos por força do Convênio 565/MAS/2003, adotou as medidas judiciais pertinentes contra seu antecessor com a finalidade de resguardar o patrimônio público;

5.8. Por outro lado, o colegiado considerou não ter a recorrente apresentado tempestivamente a documentação comprobatória da parcela por ela gerida. Essa conjuntura resta mais clara ao se analisar os itens 31, 32 e I.9 do relatório do acórdão recorrido, transcritos abaixo:

> 31. Quanto à omissão na prestação de contas, fato que motivou a audiência da responsável, cujas razões de justificativas foram apresentadas e devidamente analisadas em instruções anteriores, ante a demonstração da apresentação de ação judicial em face do prefeito sucessor (peça 41, p. 7-10), entende-se suprida a ocorrência de apresentação parcial das contas pela responsável.
>
> 32. No entanto, não se pode considerar saneada a irregularidade relativa à omissão das contas, tendo em vista a mora da responsável na prestação de contas de sua parcela do convênio, o que ocorreu somente em 26/2/2014, quando a data limite para apresentar as contas era 29/8/2005; o que constitui irregularidade grave, pois o descumprimento do prazo previsto para apresentação das contas infringe o art. 7º, inciso VIII, da IN/STN 1/1997.
>
> I.9. Desfecho: não se acatam as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Maria Sônia Oliveira Campos, cabendo-lhe o julgamento pela irregularidade das contas, com débito e multa do art. 57 da Lei 8.443/1992. Também se rejeitam as razões de justificativas apresentadas quanto à omissão na prestação de contas da parcela dos recursos por ela gerida, cabendo-lhe a aplicação da multa disposta no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

5.9. Os técnicos esclarecem estar suprida a ocorrência de apresentação parcial das contas pela responsável, não obstante a mora da parte que lhe cabia impeça o afastamento da conduta omissiva da ex-gestora, no entendimento deles.

5.10. Contudo, mostra-se contraditório considerar a embargante isenta em relação à primeira parcela dos recursos recebidos e omissa no que tange aos valores por ela geridos, haja vista estar comprovado nos autos ter a ex-gestora apresentado prestação de contas parcial ainda em 2005, mesmo que defeituosa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55972403.

5.11. Destaque-se que é diferente deixar de apresentar a prestação de contas, o que se assemelha à revelia; e apresentar documentação inapta a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do convênio. Do contrário, todo julgamento negativo sobre os documentos apresentados pelo gestor seria simultaneamente omissão no próprio dever de prestar contas.

5.12. No primeiro caso, quando se mantém silente, ao responsável serão imputados não só o débito pelo valor total transferido, como também penalidade pela omissão no dever de prestar contas, podendo incidir, também, multa por outros fundamentos, como no presente processo. No segundo caso, com documentação inapta ou incompleta, não se pode falar em conduta omissiva quanto ao dever de apresentação de documentos, ainda que se possa imputar débito parcial ou total e multa por infrações a normas legais. Essa postura se insere na concretização do postulado da individualização da pena, devendo-se apenar os responsáveis, conforme as respectivas condutas, sem excesso.

5.13. Nessa linha, de fato, a recorrente encaminhou ao concedente, por meio do Ofício 125/2005 (peça 1, p. 103), de 3/10/2005, "Relatório de Prestação de Contas" dos recursos administrados por ela, com afirmação de que a documentação deveria ser considerada como final, por não ter a prestadora mais nada a apresentar. A Coordenação de Análise e Prestação de Contas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome atestou o recebimento dos documentos (peça 1, p. 109-111), tendo o órgão cobrado da ex-gestora a prestação de contas final do ajuste.

5.14. A documentação encaminhada por meio do Ofício 125/2005 está juntada nos autos nas peças 12, p. 11-63; e 13, com dados sobre o programa, relatórios, fotos, listas de presença, recibos e notas fiscais, documentação, inclusive, questionada na deliberação combatida, como se nota em trecho do voto condutor do julgado:

> 16.Igualmente, restou não justificada pela ex-prefeita a omissão na prestação de contas do convênio, que veio a ocorrer somente em 26/2/2014, quando a data limite era 29/8/2005. Cumpre registrar que, na documentação apresentada a título de prestação de contas parcial, constaram listas de presenças de supostos cursos ministrados com número de participantes inferior ao previsto e preenchidas como se os cursos tivessem ocorrido em junho de 2006. Relembre-se que o ajuste vigeu no período de 12/11/2003 a 30/6/2005. Além disso, a data de realização do curso não confere com o dia da semana informado nas listas em questão, o que reduz ainda mais a credibilidade desses documentos.

5.15. Informe-se, por oportuno, que parte desses documentos também constou da prestação de contas complementar apresentada ao concedente em 2014 (peça 41, p. 25-121), aprovada pelo órgão. Assim, ainda que se possa questionar a lisura ou a completude da documentação apresentada em 2005, não se pode imputar à ex-gestora omissão no dever de prestar contas, pois o Tribunal expressamente a isentou de comprovar gastos relativos à primeira parcela, não havendo mais nada a comprovar senão os recursos por ela geridos naquele exercício.

5.16. Em 2014, após o recebimento da documentação complementar apresentada pela recorrente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em reanálise do processo administrativo (peça 41, p. 27-28), é categórico em afirmar que, em 3/10/2005:

> (...) mediante o Ofício n. 125/2005(fl. 123), a ex Gestora apresentou as contas referentes as despesas realizadas durante o período em que a mesma esteve à frente do executivo municipal.

5.17. Não obstante, no exercício de 2005, a documentação comprobatória não tenha

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55972403.

alcançado a finalidade de comprovar o correto emprego dos recursos federais, como também afirmou taxativamente o órgão, não se pode negar que existiam documentos e, portanto, prestação de contas.

5.18. Nessa linha, como o Tribunal atestou que não era de responsabilidade da parte a porção da prestação de contas relativa à primeira parcela gerida pelo antecessor, a documentação por ela apresentada, no mínimo, afasta a omissão nesse dever. Logo, está demonstrada a contradição no julgado embargado.

5.19. Mesmo que se possa discutir a integridade da documentação apresentada pela parte, como se fez no concedente e também nesta Corte, apenar conduta omissiva não configurada constitui conjuntura contraditória.

5.20. A imputação de omissão no dever de prestar contas da parcela gerida pela recorrente se relaciona com maior intensidade a falhas funcionais de servidores do órgão concedente, os quais, mesmo cientes de irregularidades na prestação de contas parcial apresentada pela parte, demoraram por agir. Inclusive, essa fragilidade foi objeto de apontamento específico dos técnicos em relação a outros pontos, conforme o relatório do acórdão embargado:

> 11.Aquela instrução destacou, ainda, falhas de servidores do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no trato do processo relativo ao convênio em análise, para as quais propôs, em momento oportuno, as ciências abaixo ao referido órgão ministerial.
>
> a) quanto à falha funcional da Sra. Wylma Rosa da Silva Duarte, na qualidade de Coordenadora de Análise de Prestações de Contas do Ministério, em razão de haver tomado ciência das irregularidades na prestação de contas do Convênio 565/MAS/2003 (Siafi 496508) em 30/12/2005, sem adotar as providências exigidas pelo art. 8º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 e art. 1º, da Instrução Normativa TCU 13, de 4 de dezembro de 1996, vigentes à época e que orientam sobre o prazo para as providências tendentes à apuração das irregularidades, registro da inadimplência e instauração da competente TCE;

5.21. Dessa forma, caso o concedente tivesse apontado celeremente as falhas na documentação apresentada pela recorrente em 2005 e se manifestasse, também, claramente sobre o mérito da responsabilidade da ex-gestora acerca da primeira parcela gerida pelo antecessor, não haveria que se falar em omissão no dever de prestar contas, com conclusão sobre os documentos. Isso ocorreu em 2014, culminando até em aprovação das contas da embargante, após complemento na documentação, fato que se discutirá no próximo tópico, sem que tenha havido imputação quanto a condutas omissivas.

5.22. Assim, restou demonstrada a contradição no julgado ao imputar à parte omissão no dever de prestar contas, mesmo tendo sido enviada ao concedente documentação comprobatória, ainda que questionável, fato analisado na deliberação embargada. Impõe-se, portanto, modificação no julgado.

6. Possibilidade de execução dos recursos do Convênio 565/MAS/2003 via sistema bancário, saques diretamente no caixa e comprovação integral das despesas realizadas no bojo do ajuste (peças 62 e 63, p. 15-18)

6.1. A recorrente afirma que as despesas executadas no bojo do Convênio 565/MAS/2003 estão devidamente comprovadas nos autos e os saques realizados diretamente no caixa tinham justificativa razoável, tendo em vista os seguintes argumentos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55972403.

a) As contas prestadas por Maria Sônia Oliveira Campos se encontram plenamente regulares, pois tanto a ação de improbidade movida pelo Ministério Público Federal (Proc. 14385-23.2012.4.01.3700) quanto o parecer técnico do próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (n. 173/2014-CPC-TV) foram unânimes nesse sentido (peça 62, p. 1);

b) Pesa contra a embargante a emissão de parecer com irregularidades em condutas administrativas, que deverão ser objeto de análise e revisão pelo TCU, de modo a sopesar elementos essenciais quanto à ausência de culpabilidade da parte (peça 62, p. 1-2);

c) A análise da unidade técnica não considerou plenamente a tese defensiva de que a emissão de um único cheque para pagar despesas diversas não comprometeu a regularidade e a finalidade do convênio, pois era perfeitamente possível identificar a destinação dos recursos alocados para pagamento do objeto do ajuste (peça 62, p. 2);

d) Conforme os pareceres e o acórdão recorrido, o pagamento em espécie de equipe no Município de Axixá/MA foi considerado irregular, pois deveria ter sido realizado via sistema bancário, com depósitos em conta direta dos servidores, conforme mandamento normativo à época;

e) Deve-se ponderar que não existem quaisquer provas de que os pagamentos não atingiram o interesse público. Pelo contrário, os serviços prestados foram devidamente remunerados, optando-se, à época, pela realização de pagamento na sede do município, mediante saque de cheque para pagamento em espécie, tendo em vista a ausência de agências bancárias ou postos estruturados para essa finalidade (peça 62, p. 2);

f) Mostrava-se corriqueira à época, no interior do Maranhão, a ausência de agências bancárias que possibilitassem aos gestores o depósito dos salários em conta corrente, sobretudo diante de situações extremadas, como a de pequenos municípios, como o gerido pela recorrente (peça 62, p. 2-3);

g) Com a edição do Decreto 7.507/2011, ficou demonstrada a situação atípica vivenciada por muitos dos gestores de pequenos municípios brasileiros, os quais não contam com agência bancárias federais ou mesmo privadas. Há descompasso entre a obrigatoriedade de movimentações de contas bancárias de servidores ou equipes contratadas, o que vem sendo denunciado pela Confederação Nacional de Municípios – CNM (peça 62, p. 3);

h) A CNM, ao analisar o impacto que o Decreto n. 7.507/2011, que regulamenta todas as transferências de recursos da União para estados e municípios, afirma que o texto obriga que toda a movimentação financeira seja realizada por intermediação bancária e por meio de bancos oficiais federais, o que destoa da realidade de grande parte dos municípios, os quais não possuem um único agente bancário;

i) A legislação que trata dos bancos federais são as Lei 6.404/1976 e 4.595/1964. Essas normas e a enciclopédia do Ministério do Planejamento informam que hoje em dia os bancos federais comerciais são: BNDES, sem atuação direta ao público; Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil (peça 62, p. 3);

j) O Banco do Brasil é o que possui maior quantidade de municípios atendidos por agências, ao todo, 2.886 (52%). Após, tem-se a Caixa Econômica Federal, o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia (peça 62, p. 4);

k) Dos 5,6 mil municípios brasileiros, 233 não têm dependências bancárias, conforme o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55972403.

Banco Central, incluindo-se lotéricas, caixas eletrônicos ou postos de atendimento. Isolados, esses entes são obrigados a recorrer à internet ou a cidades vizinhas;

l) De acordo com o relatório de dezembro do Banco Central, 1.900 municípios do país não têm agências bancárias, incluindo-se, à época, o pequeno município de Axixá/MA. Proporcionalmente, os estados do Maranhão e Piauí ocupam as piores situações, sendo que, no último, 68 dos 224 municípios, ou seja, 30,34%, não têm nenhum serviço bancário, seguido do primeiro ente citado, com 21%, do Tocantins, Paraíba e Rio Grande do Norte (peça 62, p. 4);

m) O Nordeste é a região que apresenta o maior número de cidades com falta de serviços bancários (9,1% dos 1.794 municípios), seguido do Norte, 7,6%. As outras regiões têm valores mais baixos do que a média nacional, 4,2%, sendo que a menor proporção está na região sul, 0,2% (peça 62, p. 4);

n) Dentro desse contexto, as pessoas, em especial os servidores públicos, tinham que se locomover para outras cidades para procurar agência e o custo disso é alto. Uma solução seria usar os serviços *online*, mas ainda havia muita dificuldade, pela carência de internet à época, o que justifica a conduta da recorrente (peça 62, p. 4-5);

o) A falta de serviços bancários à época dificultava até mesmo o recebimento de verbas federais, como o de programas sociais, bem como a própria arrecadação de tributos municipais, normalmente recebidos em dinheiro na cidade. É transtorno grande para o cidadão que precisa receber o salário e para o comércio e a indústria, que não conseguem se desenvolver. Trata-se de conjuntura ainda reinante, apta a impor revisão da análise técnica que considerou irregular a conduta da recorrente em pagar equipes para realização do objeto do ajuste (peça 62, p. 5);

p) É fato público que, à época, o Município de Axixá tinha acesso precário, com estradas de péssimas condições, configurando-se ônus pesado aos munícipes, em especial a servidores públicos, deslocarem-se ao Município polo de Rosário, para terem acesso ao sistema bancário. Esses fatos somados levaram a embargante a realizar as condutas questionadas e atingir o interesse público;

q) A análise realizada pela unidade técnica do TCU pode ser revisada, tendo em vista os princípios da legalidade, verdade material e diante de fatos novos ou circunstâncias que demonstrarem existir vícios no ato administrativo, conforme o artigo 65 da Lei 9.784/1999, mesmo antes da fase recursal, podendo ser considerado como pedido de revisão ou reconsideração (peça 62, p. 5-7);

r) A revisibilidade do ato administrativo não é ampla, estando restrita pela Lei. Caberia à autoridade reanalisar o parecer da unidade técnica e revê-lo, diante da existência de ato legal que justifique a mudança de interpretação (peça 62, p. 7);

s) Seria possível, no caso o agravamento da situação da parte, tendo em vista que a Administração, diante de justificativa legal, tem o dever de rever o ato, anulando aqueles eivados de vícios que os tornam ilegais, nos termos do enunciado número 473 da Súmula do Supremo Tribunal Federal;

t) De acordo com Hely Lopes Meirelles, o controle do ato administrativo deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e dos respectivos agentes, responsabilidade normalmente das autoridades superiores, sendo amplo o dever de anular

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55972403.

os atos ilegais. Essa revisão pode ser realizada por iniciativa da autoridade administrativa, por meio da fiscalização hierárquica; ou por recursos administrativos (peça 62, p. 7-8);

u) O Juízo de legalidade seria dever do administrador público, sem que se confunda com *reformatio in pejus*, de acordo com a doutrina de Lúcia Valle Figueiredo e Ana Teresa Ribeiro da Silveira (peça 62, p. 8);

v) Não há dúvidas de que a Administração Pública poderá exercer poder de autotutela, com a revisão da análise da unidade técnica, uma vez comprovadas as causas determinantes dos pagamentos em espécie para as equipes responsáveis pela execução do Convênio 565/MA/2003, em consonância com jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, sem que tenha havido preclusão consumativa (peça 62, p. 9-10);

w) A prestação de contas da parcela de responsabilidade da recorrente foi apresentada, examinada e aprovada pelo órgão competente, conforme se verifica no Parecer Técnico n. 173/2014-CPC-TV(DSGM) (peças 63, p. 15-17; e 41, p. 27-28);

x) O Parecer Técnico 173/2014-CPC-TV(DSGM) constituiu reanálise do processo de prestação de contas do Convênio 565/MAS/2003. De acordo com a análise, a recorrente apresentou documentos em 2005, acerca de despesas realizadas no período de gestão dela, as quais não estavam aptas a demonstrar o correto emprego dos recursos transferidos. Além disso, não teria havido prestação de contas final, o que ensejou a impugnação do total dos gastos. Em razão de a embargante ter apresentado documentação complementar em 29/1/2014, o processo foi reanalisado quanto às despesas realizadas na gestão dela, restando comprovado dano ao erário de R$ 815,67, em razão da não aplicação dos recursos no mercado financeiro, valor devolvido pela parte, sanando a irregularidade. Com isso, o órgão sugeriu aprovação parcial dos valores demonstrados na prestação de contas encaminhada pela ex-gestora, relativos à gestão dela. Esses dados constam de informação encaminhada a esta Corte (peça 63, p. 16-19).

Análise

6.2. Não assiste razão à recorrente. É amplamente majoritário nesta Casa jurisprudência no sentido de que a falta de agência bancária no município não se presta a justificar o saque em espécie contra a conta de convênio, já que os pagamentos deveriam, por imposição normativa, ter sido feitos mediante cheque nominativo ou ordem bancária. O saque em espécie gera a impossibilidade de correlacionar os pagamentos declarados como efetuados, os documentos de despesa apresentados e a execução do objeto (Acórdão 3.708/2010 - Segunda Câmara).

6.3. Apenas em hipóteses excepcionalíssimas o Tribunal costuma aceitar saques diretamente no caixa e a execução de convênios com pagamentos em espécie, especialmente quando se consegue estabelecer clara compatibilidade entre as datas dos documentos comprobatórios e as retiradas (Acórdão 274/2008 – Plenário), o que não ocorreu na espécie.

6.4. A execução dos ajustes via sistema bancário constitui medida que já estava prevista no artigo 20 da Instrução Normativa/STN n. 01/1997, vigente há cerca de oito anos quando da execução do convênio ora em debate. O Decreto n. 7.507/2011, citado pela parte, o qual dispõe, em seu artigo 2º, que os recursos federais transferidos aos demais entes federativos serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais, apenas ratifica a histórica legislação dos convênios. As exceções à regra, previstas nos parágrafos do dispositivo citado, são ainda mais rígidas do que prevê a jurisprudência atual desta Corte:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55972403.

> §2º Excepcionalmente, mediante justificativa circunstanciada, poderão ser realizados saques para pagamento em dinheiro a pessoas físicas que não possuam conta bancária ou saques para atender a despesas de pequeno vulto, adotando-se, em ambas hipóteses, mecanismos que permitam a identificação do beneficiário final, devendo as informações sobre tais pagamentos constar em item específico da prestação de contas.
>
> §3º Os saques em dinheiro para pagamento de despesas de pequeno vulto ficam limitados ao montante total de dez por cento do valor estabelecido na alínea "a" do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a cada exercício financeiro.
>
> §4º O valor unitário de cada pagamento feito com o montante total sacado, na forma do §3º, não poderá ultrapassar o limite de um por cento do valor estabelecido na alínea "a" do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993, vedado o fracionamento de despesa ou do documento comprobatório.

6.5. A liberdade sustentada pela parte de gerir os recursos federais por meio de saques em espécie em município sem agência bancária traria manifesta fragilidade ao nexo de causalidade entre os repasses e as despesas, razão pela qual não se tem notícia sequer de discussão nesse sentido, senão nos casos estritos especificados acima. Essa conjuntura se mostra ainda mais perturbadora com a informação da parte de que 1.900 municípios no país não têm agência bancária, haja vista o volume de valores que seriam administrados dessa forma e os riscos que a sinalização de flexibilização na jurisprudência do Tribunal sobre o tema traria.

6.6. Nos autos, não se consegue concluir pela impossibilidade da gestão correta dos recursos federais, alegada pela ex-gestora. Ao consultar sites especializados na internet, constata-se que a distância entre Axixá/MA e Rosário/MA, localidade da agência do Banco do Brasil detentora da conta específica do convênio, era de apenas 24,3 Km, percorridos em cerca de 24 minutos. Em Brasília, corresponderia ao trajeto entre sobradinho e o Plano Piloto. Não se consegue vislumbrar a dificuldade extrema do uso das agências bancárias alegada pela parte, especialmente quando essa postura é exigência inafastável de normas federais.

6.7. Essa concepção se torna mais transparente ao se debruçar sobre a documentação comprobatória dos gastos realizados com recursos vinculados ao ajuste (peça 41, p. 25-121), quando cotejados com as normas aplicáveis e a jurisprudência desta Casa.

6.8. De acordo com o Plano de Trabalho aprovado (peça 41, p. 33-35), o Convênio 565/MAS/2003 visava o:

> Atendimento psicológico, social, entre outros, às famílias das crianças atendidas pela rede prestadora de serviços assistenciais no município de Axixá-MA, especificamente do Programa de Atenção à Criança – PAC, em parceria com outras políticas setoriais, de forma a contribuir para que essas famílias saiam da situação de vulnerabilidade social, bem como para lhes viabilizar condições e ações de geração e trabalho e renda.

6.9. Em termos físicos, o acordo previa a implantação de Centro de Referência da Assistência Social/Casa da Família, com atendimento de 300 famílias no período de vigência (peça 41, p. 34).

6.10. O prestador de contas, no Relatório de Cumprimento do Objeto, faz referência aos gastos realizados, com ênfase na contratação de assistentes sociais, psicólogos, agentes administrativos e coordenador (peça 41, p. 37-42).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55972403.

6.11. É importante ressaltar que profissionais dessa natureza normalmente possuem ou deveriam possuir contas bancárias para gerir os respectivos salários, pelos mais diversos motivos, a exemplo de facilidade e segurança. Esse fato foi lembrado pela unidade técnica ao analisar as alegações de defesa da parte, como se nota no relatório do acórdão recorrido:

> A alegação de ausência de agência bancária no município não pode ser acatada, tendo em vista que os prestadores de serviço e os professores devem ter contas correntes bancárias, para crédito dos recursos públicos a eles devidos por pagamento com cheques nominais ou outro meio capaz de identificar os favorecidos, e o fato não autoriza o gestor de recursos públicos a atuar em desconformidade com a legislação.

6.12. Ressalte-se, ainda, que o valor mensal recebido pela quase totalidade dos profissionais contratados no bojo do ajuste era de R$ 1.000,00, montante considerável para ser gerido fora do sistema bancário. Assim, além da imposição legal, percebe-se que a gestão e transporte de grandes somas para a sede da prefeitura não condiz com a alegada eficácia administrativa.

6.13. Verifica-se que toda a gestão da parcela de responsabilidade da recorrente ocorreu por saques com cheques diretamente na "boca do caixa" (peça 41, p. 46-90), conjuntura que dificulta sobremaneira a identificação do real destino dos recursos federais. A unidade técnica teve parcimônia ao receber parte da documentação, quando constatada absoluta compatibilidade entre as datas dos documentos comprobatórios e os saques realizados (peça 32, p. 3-4, itens 23-25).

6.14. Por outro lado, é, de fato, dificultoso atestar gastos com cheques sacados antecipadamente para pagamentos de variadas despesas que ainda sequer existiam, cujos documentos comprobatórios datam de cerca de 45 dias até quase seis meses depois, como demonstrado em tabela elaborada pelos técnicos (peça 32, p. 4). Ou seja, em tese, o ente sacava os valores e os deixava guardados para gastos futuros, conjuntura não condizente com a gestão de convênios federais.

6.15. A análise individualizada da documentação comprobatória dos gastos traz ainda mais dúvidas sobre a lisura das despesas. Há, por exemplo, pagamentos a pessoa física para "tiragem" de quase 8.500 cópias reprográficas (peça 41, p. 95-97).

6.16. O suposto pagamento a Floripes de Maria Silva Pinto, para "assessoria na área de assistência social", está embasado em cheque emitido em 10/2/2005 (peça 1, p. 105), com recibo atestado quase seis meses depois (peça 41, p. 100-101).

6.17. Quanto à "Folha de Pagamento Fevereiro/2005", cujo saque ocorreu ainda em 16/2/2005, como destacado acima, nota-se que não seria dificultoso ao ente municipal emitir cheques nominais a cada contratado, haja vista serem apenas seis profissionais (peça 41, p. 103). Inclusive, seria responsabilidade deles descontar ou apresentar à compensação o título e não do município.

6.18. A gestão dos valores federais na forma empreendida pela recorrente traz claros prejuízos à identificação e comprovação dos gastos, não sendo possível que os órgãos de controle consigam atestar posteriormente as despesas realizadas. A administração das quantias na sede do município promove a mistura indevida de valores federais e municipais, especialmente diante da afirmação da recorrente de que até tributos eram geridos fora do sistema bancário, conjuntura gravíssima.

6.19. É até difícil de delinear o quadro fático em que agente do município saca os valores dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55972403.

mais distintos ajustes federais e todo esse montante fica em mãos ou bolsos de uns poucos responsáveis ou mesmo nas gavetas da prefeitura junto com montantes recebidos a título de tributos, sendo pagas despesas na medida em que ocorrem. Por certo, essa realidade não pode sobrepujar a conjuntura de controle impingida pelas normas aplicáveis e pensada exatamente para evitar desvios.

6.20. Destaque-se que a execução de despesas com cheques não nominais ou nominativos ao próprio ente, no município de Axixá/MA, já foi identificada pelo Tribunal em outros processos contemporâneos à gestão da embargante, tendo a Corte atestado os efeitos deletérios dessa prática no delineamento do nexo de causalidade entre as despesas e os recursos federais repassados.

6.21. Nesse sentido, citem-se os Acórdãos 1.494/2012 e 4.242/2009, ambos da Primeira Câmara, extraindo-se do voto condutor do último julgado citado o seguinte trecho:

> 2. Embora a prestação de contas apresentada pelo gestor, Sr. José Pedro Ferreira Reis, descrevesse despesas relacionadas ao objetivo pactuado, verificou-se que os recursos do convênio foram sacados mediante cheques emitidos em favor da Prefeitura Municipal ou emitidos com a indicação do favorecido em branco acompanhada de endosso da lavra do responsável no verso.
>
> 3. Em vista disso, não há como identificar os destinatários dos recursos retirados da conta bancária específica da avença e, consequentemente, não há comprovação de que esses recursos foram, de fato, utilizados para o pagamento das despesas declaradas na prestação de contas e nos recibos apresentados.

6.22. Assim, sem que se identifiquem elementos incontestáveis da vinculação entre os saques e as despesas realizadas, a jurisprudência desta Casa não permite a aprovação das contas dos responsáveis pela gestão irregular dos valores. Em cotejo com os precedentes citados, o pagamento por serviços técnicos é ainda mais grave do que pagamentos para obras ou aquisição de bens, pois, uma vez realizada a prestação, há dificuldade maior de atestá-la posteriormente, tendo em vista a natureza imaterial desses objetos.

6.23. Por fim, em relação à alegada aprovação das contas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à forme ou outros órgãos (peça 41, p. 27-28), deve-se citar jurisprudência pacífica do TCU no sentido de que a aprovação da prestação de contas no âmbito da entidade concedente não vincula a apreciação da matéria pelo TCU, podendo o Tribunal, nos limites de sua competência constitucional e legal, decidir de forma diversa com base nos elementos probatórios reunidos nos autos (Acórdão 2.386/2015 – Segunda Câmara).

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

> a) Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais tempestivas visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de corresponsabilidade;
>
> b) É afastada a responsabilidade do prefeito sucessor se este, na impossibilidade de apresentação das contas do prefeito anterior que se encerram na sua gestão, adota medidas visando ao resguardo do patrimônio público e a instauração de tomada de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55972403.

contas especial;

c) A falta de agência bancária no município não se presta a justificar o saque em espécie contra a conta de convênio, já que os pagamentos deveriam, por imposição normativa, ter sido feitos mediante cheque nominativo ou ordem bancária. O saque em espécie gera a impossibilidade de correlacionar os pagamentos declarados como efetuados, os documentos de despesa apresentados e a execução do objeto; e

d) A aprovação da prestação de contas no âmbito da entidade concedente ou por outros órgãos não vincula a apreciação da matéria pelo TCU, podendo o Tribunal, nos limites de sua competência constitucional e legal, decidir de forma diversa com base nos elementos probatórios reunidos nos autos.

7.1. Em relação ao débito imputado à recorrente, não há retoques na deliberação recorrida, haja vista não ter sido possível estabelecer, com clareza, o nexo de causalidade entre parte dos recursos transferidos e as despesas realizadas.

7.2. Por outro lado, a imputação de omissão no dever de prestar contas da parcela gerida pela recorrente se mostra contraditória diante da comprovação de que os documentos foram apresentados pela ex-gestora em 2005, fato analisado no bojo do acórdão combatido. Deve-se, portanto, excepcionalmente, dar efeitos infringentes aos presentes embargos.

7.3. Destaque-se, como afirmado no recurso, que a imputação à ex-gestora, mesmo embasada no artigo 57 da Lei 8.443/1992, também se fundamentou na omissão no dever de prestar contas, tendo por base proposta do *parquet* especializado:

> 20.Tendo em vista a reprovabilidade e a gravidade da ocorrência, entendo apropriada, também, a aplicação da multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992. Para tanto, fixo o seu valor em R$ 5.200,00 para o Sr. José Pedro Ferreira Reis, correspondente a, aproximadamente, 10% do valor atualizado do débito que lhe cabe. Quanto à Sra. Maria Sônia Oliveira Campos, a dosimetria da sanção leva em consideração, além da parcela do débito que lhe foi atribuída, a omissão injustificada no dever de prestar contas, motivo pelo qual fixo-a em R$ 6.500,00.

7.4. Diante da contradição demonstrada nesta instrução, impõe-se a redução da multa aplicada à embargante, com a exclusão do fundamento relativo à omissão injustificada no dever de prestar contas, mantendo-se, na sequência, a mesma proporção do valor do débito, aplicada a José Pedro Ferreira Reis, em homenagem ao postulado da isonomia.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Diante do exposto, com fundamento no artigo 34 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, propondo:

a) acolher os embargos de declaração, atribuindo-lhes efeitos infringentes, para reduzir o valor da multa aplicada à responsável Maria Sônia Oliveira Campos pelo item 9.6 do acórdão recorrido, excluindo-se o fundamento relativo à omissão injustificada no dever de prestar contas e mantendo-se, na sequência, a mesma proporção de 10% do valor do débito, aplicada a José Pedro Ferreira Reis;

b) comunicar ao recorrente, à Prefeitura Municipal de Axixá/MA e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 4 de julho de 2016.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55972403.

[assinado eletronicamente]
Judson dos Santos
AUFC – mat. 5677-4

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55972403.