



TC - 033.138/2014-1

Natureza: Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

Unidade Jurisdicionada: Município de Groaíras/CE

Recorrente: Joaquim Guimarães Neto (071.135.953-91)

Advogado: Fernando Luis Mello da Escóssia (OAB/CE 6.569); procuração à peça 42

Sumário: Tomada de contas especial. Convênio. Omissão no dever de prestar contas. Débito e multa ao prefeito signatário e sua sucessora. Recurso de reconsideração do prefeito signatário e gestor de parte dos recursos. Índícios da execução parcial do objeto no mandato do recorrente e pagamento com recursos do ajuste. Obrigação de prestar contas da prefeita sucessora. Considerações. Provimento.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Joaquim Guimarães Neto (peça 41) pelo qual contesta o Acórdão 4206/2016-TCU-2.^a Câmara, prolatado na Sessão Ordinária realizada em 29/3/2016 (peça 32).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. julgar irregulares as contas da Sra. Zoélia Maria Loiola Paiva, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 1992, e nos arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, para condená-la ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
52.400,00	29/12/2004

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Joaquim Guimarães Neto, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443, de 1992, e nos arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, para condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA
----------------	--------------------



(R\$)	
26.000,00	29/12/2004

9.3. aplicar, individualmente, à Sra. Zoélia Maria Loiola Paiva e ao Sr. Joaquim Guimarães Neto a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) e R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), respectivamente, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

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

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação; e

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de Tomada de Contas Especial - TCE instaurada pela Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, entidade vinculada ao então Ministério da Ciência e Tecnologia, atual Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - Finep/MCTI, em razão da omissão no dever de prestar contas do Convênio FINEP/MCTI 01.04.0504.00 (Siafi 511955), celebrado com o Município de Groaíras/CE.

4. O objeto do ajuste envolveu a execução do “Projeto Núcleo de Tecnologia/Ilha Digital”, a vigência compreendeu o período entre 8/11/2004 a 8/11/2005, e os recursos previstos totalizaram R\$ 83.400,00, sendo R\$ 5.000,00 de contrapartida (peça 1, p.113, 413, 422).

5. A razão para a instauração da TCE foi a omissão quanto ao dever de prestar contas dos recursos conveniados, e a responsável inicialmente identificada foi a Sra. Zoélia Maria Loiola Paiva, prefeita municipal de Groaíras/CE entre 2005 e 2008 (peça 1, p. 422).

6. O Relatório do Tomador de Contas 002/2011 (peça 1, p. 389-403) concluiu pela responsabilidade exclusiva da ex-prefeita, posição também adotada pelo Relatório de Auditoria 1835/2014, do Controle Interno (peça 1, p. 422-424).

7. No âmbito da Secex/CE, foi realizada diligência ao Banco do Brasil para que encaminhasse o extrato da conta corrente do convênio em tela, vez que os recursos foram liberados em 27/12/2004, ainda na gestão do Sr. Joaquim Guimarães Neto, signatário do convênio e ora recorrente, a qual findou poucos dias depois, em 31/12/2004 (peças 6-7). A resposta da instituição bancária (peças 9-10) motivou a citação deste ex-prefeito, além da Sra. Zoélia, pelos valores sacados da conta do ajuste nas respectivas gestões (peças 18-19).

8. As alegações de defesa encaminhadas em resposta às citações (peças 21-23) foram analisadas peça Secex/CE, sendo proposto o julgamento das contas de ambos os ex-prefeitos pela irregularidade, com imputação de débito e aplicação de multa (peças 28-30).

9. O MP/TCU anuiu na essência ao entendimento da unidade técnica, com alguns ajustes (peça 31), a exemplo do valor do débito a ser atribuído a cada responsável e a fundamentação legal para o mérito da decisão a ser proferida, sendo seguido pelo relator **a quo** (peça 33), cuja proposta de deliberação foi finalmente adotada pelo Acórdão 4206/2016-TCU-2.^a Câmara ora recorrido.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. Em exame preliminar de admissibilidade esta Secretaria propôs conhecer o recurso de Joaquim Guimarães Neto (peças 45-46), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.5 do Acórdão 4206/2016-TCU-2.^a Câmara em relação ao recorrente, o que foi ratificado por despacho do Ministro Raimundo Carreiro (peça 48).

EXAME DE MÉRITO

11. Delimitação dos recursos

11.1. Constitui objeto do recurso de Joaquim Guimarães Neto definir se:

- a) foi responsabilizado por fatos que extrapolaram o teor de sua citação;
- b) lhe cabia prestar contas do Convênio FINEP/MCTI 01.04.0504.00.

12. Da citação e da responsabilização

12.1. O recorrente argumenta que foi citado por omissão quanto ao dever de apresentar as contas sobre os recursos do Convênio FINEP/MCTI 01.04.0504.00 utilizados em sua gestão, entretanto, foi responsabilizado por atos relacionados ao processo licitatório e à contratação de empresa pela prefeitura de Groaíras/CE, tudo anterior à celebração do ajuste.

12.2. Afirma que é comum saber previamente que um convênio entre um município e algum órgão federal será celebrado. No caso, o convênio era de há muito aguardado pela população local, sendo finalmente assinado em novembro/2004, com liberação dos recursos somente alguns dias antes do término de seu mandato. As obras já estavam iniciadas e se pretendia que a gestão do recorrente fosse lembrada por tal iniciativa.

12.3. Assevera que a possível inversão cronológica de alguns atos não representou prejuízo ao erário, pois “foi procedido o regular pagamento inicial de acordo com a metragem da obra concluída, mesmo tendo a empresa apresentado e faturado o valor total contratado”. E tampouco houve prejuízo quanto ao cumprimento do objeto - haja vista as fotos de 2015 juntadas aos autos -, ou, mesmo, prejuízo quanto à possibilidade de se prestar contas ao término do ajuste. Por essas considerações requer seja realizada inspeção pelo tribunal diretamente no município conveniente.

12.4. Tece críticas a alguns pressupostos que embasaram sua responsabilização, a exemplo da separação em contrato do valor da mão-de-obra, e da utilização de recursos próprios da empresa contratada antes de seu pagamento pelo município.

12.5. Defende que alguns itens do relatório que precedeu o acórdão recorrido lhe são favoráveis, por tratarem, por exemplo, do prazo para a prestação de contas – fixado para após o seu mandato -, a ausência de vistoria pela Finep, e a Súmula-TCU 230.

Análise

12.6. Segundo o Ofício 1446/2015-TCU-Secex-CE (peça 19), o Sr. Joaquim Guimarães Neto foi citado em vista da omissão no dever de prestar contas, como segue:

2. O débito é decorrente da omissão no dever de prestar contas de parte dos recursos do Convênio 01.04.0504.00 (Siafi/Siconv 511955), com infração ao disposto na cláusula XII do referido Convênio e à Instrução Normativa 1 da Secretaria do Tesouro Nacional, de 15/1/1997, art. 28, tendo em vista ainda que, conforme apurado nos autos:

“deve ser citado o Sr. Joaquim Guimarães Neto, já que durante sua gestão foi sacada a quantia de R\$ 26.000,00, sem que conste qualquer comprovação da utilização da mesma. Também deve ser citada pela mesma quantia a Sra. Zoélia Maria Loiola Paiva, pois nos termos da Súmula TCU 230 caberia a ela adotar as medidas judiciais para resguardar o patrimônio público. Pelo restante do período a responsabilidade da ex-prefeita é individual”.

12.7. Os pressupostos para a responsabilização do ora recorrente foram descritos no item 7 do voto que orientou o Acórdão 4206/2016-TCU-2.^a Câmara:

7. Bem se vê que as alegações de defesa apresentadas pelos ex-gestores não lograram comprovar a boa e a regular aplicação das verbas federais transferidas por meio do Convênio nº 01.04.0504.00, pois, além de os responsáveis não terem fornecido a documentação necessária para atestar a execução do objeto, também não afastaram as inconsistências verificadas na cronologia de atos da licitação, da contratação e dos pagamentos efetuados à empresa que teria executado as obras, impedindo, de todo modo, a caracterização do nexo de causalidade na aplicação dos recursos federais do convênio.

12.8. Assim, ao afirmar que os responsáveis não forneceram documentação necessária para atestar a execução do objeto, o voto apenas assevera que a ausência de prestação de contas impediu fosse verificada a efetiva execução do objeto conveniado.

12.9. Em relação às inconsistências sobre a cronologia de atos de licitação, contratação e pagamentos efetuados - o que impediria a verificação do necessário nexo entre recursos transferidos pela Finep e despesas alegadas -, a ausência de expressa alusão a tais elementos no ofício de citação não invalida o aresto recorrido, vez que espera-se seja naturalmente possível verificar esse aspecto relacionado à execução financeira do convênio a partir do exame das contas, configurando elemento relevante para a sua regularidade segundo a jurisprudência do tribunal (*v.g.*: Acórdãos 3005, do Plenário, 9953 e 12472, ambos da 2.^a Câmara).

Acórdão 8800-TCU-2.^a Câmara

A congruência entre a movimentação bancária e os comprovantes de despesas é elemento crucial para o estabelecimento do *nexo de causalidade* entre as despesas realizadas e os recursos transferidos, indispensável para a aprovação das contas. (cf. 'Jurisprudência Selecionada' no site TCU)

12.10. Cabe então analisar mais detidamente esse ponto. Nesse passo, o relatório que embasou o supracitado voto (peça 34), ao reproduzir instrução da Secex-CE (peça 28), questiona (itens 42 e 43 da instrução) o início da execução do objeto do Convênio FINEP/MCTI 01.04.0504.00 antes de sua celebração, portanto com dotação orçamentária diversa do convênio, com o pagamento dos serviços apenas quando liberados os recursos pela Finep. E, finalmente, ao mencionar (itens 44 e 45 da instrução) as notas de empenho, extratos bancários, notas fiscais e recibos apresentados pelo Sr. Joaquim (peça 21, p. 16-28 e 31), remete - ao rejeitá-los como prova da regularidade das despesas na gestão do Sr. Joaquim - a itens da instrução que rejeitaram os argumentos da outra responsável no processo (itens 33, 35 e 36 da instrução). Aqui se transcreve o item 33 da mencionada instrução:

33. O Termo do Convênio, na sua cláusula XII, lista os documentos necessários a uma prestação de contas final, entre os quais: relatório da execução física e financeira; demonstrativo da execução da receita e despesa; relação de pagamentos efetuados; relação de bens adquiridos; extrato da conta bancária; cópia do Termo de Aceitação definitiva da obra; despacho adjudicatório e homologação das licitações; relatório técnico final (peça 1, p. 125). Quase nada disso consta nos presentes autos. Assim, não se pode dizer que foi cumprida a exigência legal e regulamentar da prestação de contas dos recursos recebidos.

12.11. A apresentação de todos esses elementos não cabia ao ora recorrente, vez que as contas deveriam ser formalmente prestadas por sua sucessora na prefeitura, Sra. Zoélia. Ademais, a documentação trazida aos autos pelo Sr. Joaquim configura indício da execução de parte do objeto durante sua gestão, além de seu pagamento com os recursos transferidos pela Finep. A propósito, ante a circunstância de haver sido firmado contrato com a Cartesiana Construções e Serviços Ltda. antes mesmo da celebração do ajuste com a Finep (peça 23, p. p. 32-43) melhor seria se houvesse cópia dos cheques 850001 e 850002 com que teriam sido pagos os R\$ 26.000,00 àquela empresa, ainda que no contrato conste que os recursos teriam origem no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, gerido pela Finep, entretanto, tal providência não cabia ao recorrente.

12.12. Quanto à inversão cronológica de atos (empenho, assinatura de contrato, celebração do convênio, liquidação de despesa ...) o fato por si só não justifica a imputação de débito se considerado que o pagamento foi realizado com recursos provenientes da Finep.

12.13. Por fim, quanto ao pedido de inspeção pelo tribunal, cabe anotar 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 de há muito firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos acórdãos 903/2007–1ª Câmara, 1.445/2007–2ª Câmara e 1.656/2006–Plenário. Tal entendimento é confirmado pelo Supremo Tribunal Federal por exemplo em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, Relator Ministro Moreira Alves).

12.14. Sobre o prazo para a prestação das contas e a Súmula-TCU 230 comenta-se no item a seguir.

13. Do dever de prestar contas

13.1. No recurso é defendido que o recorrente não tinha o dever de prestar contas ao final de seu mandato, pois a vigência do convênio extrapolava a 31/12/2004. Nesse sentido é que haveria sua ilegitimidade passiva, e invoca o artigo 267, inciso V, do Código de Processo Civil, além de julgado do Tribunal Regional Federal da 5.ª Região.

13.2. Acresce que a empresa contratada em sua gestão para a execução da avença emitiu nota fiscal no valor de R\$ 62.795,06, mas, recebeu tão somente pelo efetivamente executado, ou seja, R\$ 26.000,00.

13.3. Defende que prestou contas nos moldes da Instrução Normativa/Secretaria do Tesouro Nacional n. 1/1997, pois, quando de sua citação apresentou documentos sobre o empenho e o pagamento da despesa, a nota fiscal e o recibo.

Análise

13.4. A vigência do Convênio FINEP/MCTI 01.04.0504.00 se estendeu até 8/11/2005, ou seja, já na gestão da Sra. Zoélia Maria Loiola Paiva. Neste sentido, cabia-lhe formalmente prestar contas, como previsto no § 5º do artigo 28 da Instrução Normativa - STN 1/1997, o qual estabelece que a prestação de contas final deve ser apresentada ao órgão concedente até a data de encerramento da vigência do convênio. A leitura desse normativo conduz à interpretação de que a obrigação de prestar contas cabe ao prefeito que estiver em exercício no momento do encerramento da vigência do convênio. O artigo 71, inciso II, da Constituição Federal, bem como o artigo 8º da Lei 8.443/1992 e o artigo 84 do Decreto-Lei 200/1967 também conferem fundamentação legal a esse entendimento.

13.5. É fato que a responsabilidade por cada parcela dos recursos gerida deve ser atribuída ordinariamente ao respectivo gestor, entretanto, as evidências sobre eventuais irregularidades devem advir a priori justamente da prestação de contas. E, nessa linha, entende-se, a omissão quanto ao dever formal de prestar contas do convênio por aquele obrigado a fazê-lo em vista do prazo para esse mister coincidir com a vigência de seu mandato não deve transferir automática e necessariamente para os demais gestores a responsabilidade pelos recursos que estes geriram, a menos que reste minimamente comprovado que estes próprios contribuíram para a impossibilidade das contas serem elaboradas e apresentadas por aquele outro.

13.6. Ainda, não soa razoável exigir ao prefeito que não tinha a obrigação formal de prestar contas ao órgão repassador que mantivesse sob sua guarda documentos da época de sua gestão, a fim de assim se prevenir de eventual futura omissão de seu sucessor. Por extensão lógica, tal



prevenção teria que abranger não apenas um convênio específico, mas, todas as obrigações geradas em sua gestão e ainda passível de questionamentos por órgãos de controle, ou seja, um cuidado notoriamente de difícil operacionalização.

13.7. A Súmula-TCU 230 aventada no relatório estabelece a necessidade do prefeito sucessor prestar contas quando o antecessor não o tiver feito, ou, que na impossibilidade de fazê-lo adotem medidas legais para o resguardo do patrimônio público. No presente caso a obrigação de apresentar às contas à Finep era da Sra. Zoélia, que por sinal não chega a mencionar dificuldades relacionadas à gestão de seu antecessor para justificar a omissão.

13.8. Por fim, anota-se que a ação de improbidade administrativa promovida pelo Município de Groaíras/CE em face do recorrente e de sua sucessora, ambos responsabilizados no presente processo, foi julgada improcedente (peça 44, p. 8-9), havendo recurso ainda não julgado pelo Tribunal de Justiça do Ceará. E em relação à ação de prestação de contas objeto do Processo 435-65.2009.8.06.0082/0 (peça 44, p. 6) não há registro das movimentações no site daquele tribunal.

CONCLUSÃO

14. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) os pressupostos para a responsabilização do recorrente pelo Acórdão 4206/2016-TCU-2.^a Câmara são compatíveis com o teor do Ofício de Citação 1446/2015-TCU/Secex-CE;

b) a documentação trazida aos autos pelo ex-prefeito configura indício do início da execução do objeto conveniado em sua gestão, e pagamento com recursos do convênio firmado com a Finep; e

c) não cabia ao recorrente prestar contas formalmente da execução do Convênio FINEP/MCTI 01.04.0504.00.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Joaquim Guimarães Neto contra o Acórdão 4206/2016-TCU-2.^a Câmara propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento;

b) dar conhecimento ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado do Ceará e aos demais interessados da decisão que vier a ser proferida.

TCU/Secretaria de Recursos, em 06/02/2017.

Roberto Orind

Auditor Federal de Controle-Externo, mat. 3833-4.