GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 017.166/2014-4 [Apensos: TC 019.637/2015-2, TC 028.384/2014-8, TC 035.180/2011-0].
Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
Entidade: Município de São Luís do Quitunde – AL.
Recorrente: Cícero Cavalcante de Araújo (846.808.908-78).
Representação legal: Adeilson Teixeira Bezerra (OAB/AL 4.719).

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS PELO FUNDEB. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. CONHECIMENTO DO RECURSO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O JULGADO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Em exame, recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Cícero Cavalcante de Araújo (peça 93), ex-prefeito do município de São Luís do Quitunde/AL, em face do Acórdão 4.187/2016-TCU-2ª Câmara, por meio do qual o TCU julgou suas contas irregulares, condenou-o em débito e aplicou-lhe multa, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos repassados pelo Fundeb, nos anos de 2007 e 2008.

2. Transcrevo abaixo instrução da Serur (peça 105), que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade, bem como do Ministério Público junto ao TCU (peças 106 a 108):

> Cuida-se de recurso de reconsideração em processo de tomada de contas especial interposto por Cicero Cavalcante de Araújo (peça 93), por meio do qual o ex-prefeito do Município de São Luís do Quitunde/AL teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e multa (peças 73-75), em razão de irregularidades na aplicação dos recursos repassados pelo Fundeb, nos anos de 2007 e 2008.
>
> 2. Eis o extrato da decisão recorrida (Acórdão 4187/2016-2ª Câmara; peça 73):
>
> > 9.1. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Cícero Cavalcante de Araújo, ante a elisão de parte do débito advindo da realização de saques nas contas específicas do Fundeb e a descaracterização das irregularidades apontadas nas licitações para as obras de construção da Escola Municipal do Povoado Riachão e de reforma e adaptação de edificação do clube municipal para funcionamento da Escola Municipal Adervan Verçosa;
> >
> > 9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela empresa Eficaz Construções e Empreendimentos Ltda.;
> >
> > 9.3. julgar irregulares as contas do Sr. Cícero Cavalcante de Araújo, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443, de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57340989.

III, da mesma lei, e nos arts. 1º, inciso I, 202, § 6º, 209, inciso I, e 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU;

9.4. condenar o Sr. Cícero Cavalcante de Araújo em débito, solidariamente com a empresa Eficaz Construções e Empreendimentos Ltda., nos valores originais abaixo discriminados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora a partir das datas indicadas, nos termos da legislação vigente, até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o Tribunal, (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R$)
8/8/2008	32.731,05
20/5/2008	7.970,30

9.5. condenar o Sr. Cícero Cavalcante de Araújo em débito, nos valores originais abaixo discriminados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora a partir das datas indicadas, nos termos da legislação vigente, até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, para que comprove, perante o Tribunal, (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb:

DATA	VALOR (R$)	DATA	VALOR (R$)	DATA	VALOR (R$)
10/1/2007	64.220,69	28/5/2007	25.597,65	24/1/2008	12.197,05
10/1/2007	20.411,50	28/5/2007	22.195,24	25/1/2008	20.938,61
10/1/2007	8.228,99	30/5/2007	15.285,69	31/1/2008	30.000,00
10/1/2007	6.823,97	20/9/2007	9.040,00	24/1/2008	305.472,24
19/1/2007	12.900,00	28/9/2007	23.352,63	24/1/2008	30.488,67
19/1/2007	8.228,99	14/9/2007	22.020,99	24/1/2008	30.488,67
30/1/2007	8.000,00	14/9/2007	22.020,99	24/1/2008	33.735,07
31/1/2007	15.000,00	17/9/2007	70.202,16	25/1/2008	21.053,43
10/1/2007	172.516,35	24/9/2007	7.992,76	9/5/2008	40.400,00
10/1/2007	18.690,25	28/9/2007	213.702,22	30/5/2008	32.529,07
10/1/2007	18.754,03	28/9/2007	15.120,80	30/5/2008	14.611,99
19/1/2007	23.475,68	28/9/2007	30.259,52	30/5/2008	14.229,08
19/1/2007	23.475,68	28/9/2007	30.259,52	26/5/2008	9.454,60
24/1/2007	7.527,22	28/9/2007	28.630,21	30/5/2008	37.996,75
8/2/2007	8.272,03	20/12/2007	5.200,00	30/5/2008	37.996,75
9/2/2007	63.604,64	20/12/2007	6.800,00	5/8/2008	15.000,00
9/2/2007	20.061,50	20/12/2007	6.400,00	29/8/2008	31.596,33
9/2/2007	8.272,03	21/12/2007	5.200,00	29/8/2008	18.000,00
9/2/2007	7.517,95	21/12/2007	7.100,00	29/8/2008	13.000,00
12/2/2007	10.264,23	28/12/2007	21.426,21	29/8/2008	6.000,00
14/2/2007	12.900,00	28/12/2007	7.200,00	14/8/2008	37.177,20
1/3/2007	25.738,14	28/12/2007	6.400,00	14/8/2008	37.177,20
9/3/2007	67.110,54	28/12/2007	7.100,00	29/8/2008	301.531,46
9/3/2007	15.670,60	28/12/2007	7.500,00	29/8/2008	5.322,43
9/3/2007	8.807,64	10/12/2007	15.376,07	29/8/2008	36.499,63
9/3/2007	7.909,75	10/12/2007	14.738,01	2/9/2008	14.638,17
15/3/2007	5.600,00	10/12/2007	14.738,01	2/9/2008	14.638,17
21/3/2007	12.174,92	10/12/2007	57.491,19	3/9/2008	60.403,16
23/3/2007	10.000,00	10/12/2007	7.135,38	12/9/2008	18.000,00
28/3/2007	10.000,00	10/12/2007	15.376,07	17/9/2008	15.000,00
5/4/2007	74.523,50	27/12/2007	30.488,67	30/9/2008	36.182,10
5/4/2007	9.988,76	27/12/2007	30.488,67	30/9/2008	14.428,63

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57340989.

5/4/2007	8.325,11	28/12/2007	13.493,43	3/9/2008	29.276,34
10/4/2007	16.775,00	28/12/2007	42.927,10	4/9/2008	26.338,59
10/4/2007	13.377,12	28/12/2007	5.035,88	4/9/2008	26.338,59
12/4/2007	10.689,90	9/1/2008	5.400,00	8/9/2008	26.646,00
20/4/2007	10.000,00	11/1/2008	7.200,00	26/9/2008	5.793,86
4/5/2007	22.539,17	11/1/2008	6.000,00	30/9/2008	286.385,63
4/5/2007	22.539,17	11/1/2008	8.000,00	30/9/2008	5.352,08
4/5/2007	21.909,64	11/1/2008	7.000,00	30/9/2008	39.278,56
8/5/2007	15.488,11	11/1/2008	6.000,00	30/9/2008	39.278,56
11/5/2007	21.839,46	11/1/2008	5.300,00	30/9/2008	36.305,90
28/5/2007	181.135,53	24/1/2008	12.197,05		

9.6. aplicar ao Sr. Cícero Cavalcante de Araújo e à empresa Eficaz Construções e Empreendimentos Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, no valor de, respectivamente, R$ 850.000,00 (oitocentos e cinquenta mil reais) e R$ 6.000,00 (seis mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea "a" da Lei 8.443, de 1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea "a" do RI/TCU) o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, a contar da data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, caso não sejam pagas no prazo estabelecido, na forma da legislação em vigor;

9.7. autorizar, desde logo, com amparo no art. 28, inciso II da Lei 8.443, de 1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;

9.8. remeter cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, aos responsáveis, à Câmara Municipal de São Luís do Quitunde/AL, ao Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, ao Ministério Público do Estado de Alagoas, à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e ao Procurador-chefe da Procuradoria da República em Alagoas, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443, de 1992.

9.4. transferir o presente processo à responsabilidade da SecexEducação e determinar à unidade técnica que monitore as providências relativas às alíneas "b" e "c" do Acórdão 357/2013-1ª Câmara ainda em andamento.

HISTÓRICO

3. Cícero Cavalcante de Araújo, ex-Prefeito do Município de São Luís do Quitunde em Alagoas, recebeu recursos públicos do Fundeb (com complementação da União), nos exercícios de 2007 e 2008. Em fiscalização realizada pela Controladoria-Geral da União, realizada em 29/10/2008 (peça 1, p 2-2007, TC-035.180/2011-0), apuraram-se as seguintes irregularidades:

> Dispensa irregular de licitação, aprovação de medições e pagamentos por serviços não executados, não disponibilização da documentação solicitada, locação de veículos para complementar o transporte escolar, sem licitação, despesas sem comprovação documental, realização de despesas com combustível sem comprovar a efetiva vinculação aos objetivos do Fundeb, serviços executados com baixa qualidade, inexistência de atesto nos documentos comprobatórios das despesas, pagamento sem identificação, fracionamento de despesa com dispensa indevida de licitação, pagamento indevido com recursos do Fundeb, a profissionais que não atuam exclusivamente no ensino fundamental e saques de recursos da conta corrente do Fundeb destinados ao caixa da prefeitura, para pagamentos diversos.
>
> (relatório processo de fiscalização: peça 1, fl. 1)

4. Entendeu o Tribunal pela investigação, em sede de processo de tomada de contas especial, daquelas condutas indicativas de dano ao erário, quais sejam:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57340989.

a) realização, nos exercícios de 2007 e 2008, de saques das contas específicas do Fundeb (cheques e transferências bancárias), sem comprovação da destinação dos recursos e sem apresentação da documentação comprobatória das despesas, impedindo a verificação da boa e regular aplicação dos recursos públicos, o que contraria o disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e nos arts. 21 e 25 da Lei 11.494/2007 (relação completa contida na peça 1, fls. 53-60 do TC-035.180/2011-0);

b) inexecução dos serviços referentes à obra de construção da Escola Municipal do Povoado Riachão, no valor de R$ 7.970,30, em 20/5/2008, à despeito do pagamento integral do serviço e não apresentação à Controladoria da União, embora formalmente solicitado, de cópia da documentação relativa a essa contratação.

c) inexecução dos serviços referentes à obra de Reforma e Adaptação do Prédio do Clube Municipal para Funcionamento da Escola Municipal Adervan Verçosa, no valor histórico de R$ 32.731,05, em 8/8/2008, à despeito do pagamento integral do serviço, bem como dispensa indevida de licitação e não apresentação à Controladoria da União, embora formalmente solicitado, de cópia da documentação relativa a essa contratação.

(peça 1, fls. 11-13)

5. Após citação e defesa, a Corte concluiu, quanto a primeira irregularidade, pela comprovação de correta aplicação de parte dos recursos (R$ 1.276.021,90), remanescendo a irregularidade pelos valores para os quais não houve comprovação (R$ 4.089.646,49). Quanto as segunda e terceira irregularidades, embora o ex-prefeito não tenha apresentado qualquer justificativa, a Corte, analisando a defesa apresentada pela empresa corresponsável (Eficaz Construções e Empreendimentos Ltda.), entendeu pela não comprovação da execução de serviços em quantitativo menor do que o contratado e pago (Acórdão 4187/2016-TCU-Plenário).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. Nenhuma divergência a ser apontada quanto ao exame de admissibilidade realizado pela SERUR (peças 98-99), acolhido pelo e. Relator Vital do Rêgo Filho (peça 102), pela admissão do recurso.

EXAME DE MÉRITO

7. Delimitação

7.1. São as questões apresentadas no recurso (peça 93):

a) temeridade de prosseguimento do feito, uma vez que as questões estariam sendo analisadas pelo FNDE, devendo se aguardar o julgamento daquele órgão;

b) impossibilidade para que o ex-prefeito figure como fiador universal da regularidade dos procedimentos licitatórios e dos pagamentos realizados;

c) violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que deveria ser aguardada a apreciação realizada pelo FNDE, não podendo o Tribunal se substituir ao juízo realizado por aquele órgão, ressaltando-se, também, a aprovação das contas pela câmara municipal de vereadores;

d) posse de terceiros dos documentos comprobatórios das despesas realizadas;

e) ausência de enriquecimento ilícito ou lesão ao erário, não estando caracterizado descuido no trato da coisa pública.

8. São as questões apresentadas na peça 32, cuja reapreciação foi requerida:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57340989.

a) Quanto às responsabilidades derivadas da construção das Escolas de Povoado Riachão e da Escola Adervan Verçosa, entende que a responsabilidade seria da comissão de licitações e do secretário de obras local. Entende nesse ponto que os processos de dispensa de licitação foram precedidos de parecer da procuradoria jurídica do Município, razão pela qual não caberia a atribuição de responsabilidades ao alcaide;

b) Ausência de má-fé na gestão dos recursos, não havendo elemento subjetivo que desaprovariam a conduta do prefeito, no sentido de convalidar atos praticados pela comissão de licitação e pela procuradoria jurídica do município.

9. Por fim, na peça 59, cuja reapreciação foi requerida, o recorrente aponta a inexistência da conta 1983-6 do Banco do Brasil, impossibilitando a apresentação correta das contas.

10.Da inexistência de prejuízo material na indicação errônea de conta corrente em razão da renovação posterior da citação

11.Afirma o recorrente a inexistência da conta 1983-6 do Banco do Brasil indicada na citação, fato que impossibilitou a prestação das contas.

Análise

12.O Ofício de citação 0202/2015-TCU, de 13/4/2015, indicou a movimentação de recursos na conta corrente 1983-6 do Banco do Brasil (peça 53, fls. 5-6).

13.Ocorre, todavia, que após a indicação dessa ocorrência feita na peça 59 pela defesa do prefeito, o Tribunal reconheceu o erro no ofício de citação, procedendo nova citação constante na peça 64 dos autos (Ofício 0644/2015, de 20/8/2015):

9. Em suas alegações de defesa, o responsável sustentou que o Banco do Brasil S/A informou sobre a inexistência da conta corrente 1.983-6 da agência 1139-8 (peça 59, p.1).

9.1 De fato, a referida conta, grafada com erro de digitação no Relatório da SFCI, não existe (peça 1, p. 59-60 do TC 006.275/2010-9 – Apenso). Trata-se, na realidade, da conta 19.883-8 da mesma agência 1139-8 (peça 60, p.16).

10.Ante o exposto, face ao erro material na citação, necessária se faz a realização de nova citação ao responsável, de modo a lhe permitir a legítima fruição do instituto do contraditório e da ampla defesa.

Instrução (peça 61)

14.Com a renovação da citação e, portanto, a abertura de novo prazo para apresentação de alegações de defesa, soçobra qualquer alegação de nulidade no procedimento, especialmente considerando que o recorrente apresentou nova defesa (peça 66), apenas corroborando os termos das razões anteriormente expostas.

15.Da competência do Tribunal de Contas da União para o julgamento de irregularidades na gestão de recursos federais. Das atribuições do FNDE para a fiscalização dos recursos do Fundeb. Dos efeitos do julgamento das contas pelo legislativo local.

16.Assevera o recorrente que as questões estariam sendo analisadas pelo FNDE e que, deste modo, dever-se-ia aguardar a análise daquele órgão quanto a ocorrência de irregularidades. Entende que o julgamento sem o aguardo da análise do FNDE violaria os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Análise

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57340989.

17.A questão da competência do Tribunal de Contas da União para o julgamento das contas foi analisada no parecer que antecedeu o julgamento das contas, no sentido de infirmar uma competência do FNDE para o exame das contas em comento:

> 43. Quanto à alegação de que as contas do gestor foram aprovadas pela Câmara Municipal e pelo FNDE, que deveriam ser as instâncias competentes para decidir sobre a questão, em nada socorre o ex-prefeito. Primeiro, porque o FNDE, ao contrário do que aduziu, não é responsável pelo exame e nem avaliação das contas do Fundeb.
>
> 44. No caso da aprovação pela Câmara Municipal, também em nada ajuda à defesa, pois a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb, quando há a complementação da União nas receitas para composição do referido Fundo, é da competência concorrente entre o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado e/ou dos Municípios, conforme o caso.
>
> 45. Acerca dessa matéria, normatizada na IN/TCU 60/2009, vale transcrever excerto do Voto condutor do Acórdão 1.299/2011-TCU-2ª Câmara, que bem ilustra a posição desta Corte:
>
> Por ser um fundo composto por recursos da União, Estados, DF e Municípios, o entendimento do TCU tem sido no sentido de que a sua atuação deve limitar aos casos em que houver a participação de dinheiros federais, podendo citar o responsável pela integralidade dos valores recebidos. Essa posição que ficou assente no Voto condutor do Acórdão n. 302/2004 - Plenário, responsável pela conversão dos pressentes autos em TCE, verbis:
>
> '3.Conquanto concorram para a composição do FUNDEF recursos oriundos dos cofres estaduais e municipais, firma-se a competência desta Corte para promover a instauração da tomada de contas especial, pela totalidade dos recursos envolvidos, consoante entendimento jurisprudencial já firmado nesta Corte. Dessa forma, ao TCU compete fiscalizar a regular aplicação desses recursos, ou seja, se eles foram aplicados no desenvolvimento do ensino fundamental, aplicando-se, inclusive, a instauração de tomada de contas especial, tal como no presente caso, onde registrou-se débito quantificável'. (peça 69, fl. 14)

18.A alegada necessidade de se aguardar a análise das contas pelo FNDE é infundada, pois, conforme afirmado nos julgados do Tribunal de Contas da União, o FNDE não possui competência para fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundeb, sequer possuindo um órgão especialmente designado para tal:

Não cabe ao *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)* a fiscalização do emprego dos recursos repassados ao Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica *(FUNDEB)*, vez que sua transferência, por ser de forma automática, retira da União a titularidade dos recursos, elimina sua ingerência sobre os mesmos, tornado-se, consequentemente, desnecessária a fiscalização e o exame da prestação de contas. A fiscalização de sua aplicação e o exame de suas respectivas contas passa para a alçada dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, conforme o ente governamental beneficiado, de acordo como o contido nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal e no art. 26, inciso II, da Lei 11.494, de 20/6/2007. (Acórdão 3327/2010-1ª Câmara)

É recomendável à Casa Civil da Presidência da República avaliar a conveniência de designar órgão ou entidade federal que atue como responsável direto pela fiscalização dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica *(Fundeb)*, à vista das ponderações feitas pelo ***Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)* no sentido de que tal atribuição não se insere no rol de suas *competências***. (Acórdão 2876/2010-Plenário)

19.Assim, a ação do Tribunal de Contas da União, no caso em tela, está fundamentada na competência originária derivada do art. 70, parágrafo único c/c art. 71, II da Constituição Federal, no sentido de julgar as contas de todo e qualquer gestor que causa prejuízo ao erário federal, não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57340989.

sendo possível subordinar a atuação da Corte de Contas a análise de quaisquer órgãos da administração pública federal.

20.Nesse sentido também, há que se afastar a alegação de aprovação das contas do prefeito pelo Poder Legislativo Local (fato sequer comprovado documentalmente nos autos). É que, havendo complementação da União para os recursos do Fundeb no total de R$ 1.010.454,85 no ano de 2007 e R$ 1.178.723,84 no ano de 2008 (peça 2, fl. 5 do TC-035.180/2011-0), o TCU é competente para fiscalizar sua aplicação (Acordão 5909/2010-2ª Câmara), conforme estabelecido na lei de instituição do Fundeb:

> Lei 11.494/2007
>
> Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:
>
> [...]
>
> III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.

21.No caso, a aprovação das contas pela Câmara Municipal tem efeito exoneratório sobre os recursos exclusivamente locais, mas não afasta a competência fiscalizatória e sancionadora da Corte de Contas Federal, quando lida com o dever de prestar contas imposto a todo responsável por recursos públicos federais, conforme ementa de decisão da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça – STJ, *verbis*:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Os arts. 70 a 75 da *Lex Legum* deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo.

O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios).

Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88).

As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57340989.

Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas.

Inexistente, *in casu*, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás.

Recurso ordinário desprovido. (RMS 11.060/GO, Rel. Ministra LAURITA VAZ, Rel. p/ Acórdão Ministro PAULO MEDINA, SEGUNDA TURMA, julgado em 25.06.2002, DJ 16.09.2002 p. 159)

22.Por fim, sob o aspecto do contraditório e da ampla defesa, ressalte-se que os princípios constitucionais em comento não guardam qualquer relação com a pretensão de suspensão do procedimento de TCE no período de análise por outros órgãos federais. **O contraditório e a ampla defesa se concretizaram no âmbito do órgão originariamente competente para julgar desfalques de recursos federais, qual seja, o Tribunal de Contas da União, nos termos legais e regimentais**.

23.Da necessidade de arquivamento da documentação comprobatória das despesas realizadas pelo Município

24.Alega o recorrente que os documentos comprobatórios estariam em posse de terceiros, não sendo possível a prestação de contas integral.

Análise

25.Ao receber recursos do Fundeb, o gestor municipal está obrigado a manter guarda de toda documentação relativa as contratações realizadas pela Prefeitura, nos termos do art. 25 da Lei 11.494/2007:

Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

26.Ainda que não houvesse a exigência expressa na Lei do Fundeb, ainda assim o gestor público estaria obrigado a manter a documentação em obediência a legislação financeira, especialmente os art. 63 da Lei 4.320/64 e art. 77 e 78 do Decreto-Lei 200/67, sem olvidar o princípio geral de transparência a que se obriga qualquer gestor da *res publica*. No caso, conforme indicado no parecer que precedeu o julgamento:

> 20.7. Por outro lado, o ex-prefeito não cuidou de manter em arquivo os documentos relativos às despesas com essas contratações, o que inclui os processos licitatórios. Segundo o disposto no art. 25 da Lei 11.494, de 20/6/2007, esses documentos "ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo", o que não foi cumprido. Vale repisar que poucos meses após a conclusão dos contratos, e ainda no mandato do ex-prefeito, Cicero Cavalcante, o Controle Interno do Poder Executivo federal solicitou essa documentação e não foi atendido.
>
> 20.8. A indisponibilidade dos documentos comprobatórios das despesas constitui-se falta grave e é da responsabilidade do gestor municipal, que, no mínimo, deveria adotar as medidas administrativas e/ou judiciais para apurar as responsabilidades. Constitui-se, também, em ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da publicidade insculpidos no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57340989.

caput do art. 37 da Constituição Federal, fato que poderá ser ponderado por este Tribunal para a dosimetria da pena de multa que venha a ser aplicada ao ex-prefeito, Cicero Cavalcante de Araújo.

(peça 69, fl. 9)

27.Eventuais dificuldades na obtenção dos documentos, derivadas de ordem política ou de eventual cerceamento de defesa, se não resolvidas com a administração municipal, devem, por meio de ação apropriada ao caso, ser levadas ao conhecimento do Poder Judiciário. Não cabe ao TCU garantir ao responsável o acesso à referida documentação. É nesse sentido a jurisprudência desta Corte, como se observa nos acórdãos 21/2002-TCU-1ª Câmara, 115/2007-TCU-2ª Câmara e 1.322/2007-TCU-Plenário.

28.Ademais, ao receber os recursos o recorrente tinha ciência de que precisaria prestar contas, razão pela qual deveria ter se precavido. Nesse sentido, poderia ter mantido a documentação pertinente para tanto em seu poder, razão pela qual não se deve acolher os argumentos em questão, não se podendo esquecer que os pedidos feitos pela auditoria da CGU ocorreram ainda no período de sua gestão, o que facilitaria o acesso aos documentos em tela, *verbis*:

60.Em relação a essas ilicitudes também não há como presumir a boa-fé do ex-prefeito. **Desde 2008, quando da fiscalização da CGU e ainda estava no cargo, teve oportunidade de comprovar a regularidade das despesas, mas nada fez**. Mesmo tendo sido tornado público o relatório da CGU, com a referida constatação, não há notícia de que o ex-prefeito tenha buscado elidir a grave irregularidade. Chamado pelo TCU neste processo, e embora tenha obtido todo o prazo de defesa que solicitou, o ex-prefeito não teve o cuidado de apresentar uma documentação com um mínimo de organização e nem de demonstrar, de forma explícita, a correlação dos documentos com as despesas impugnadas. (instrução, peça 69)

29.Da responsabilidade do ex-prefeito para apresentação das contas e da imputação de responsabilidade às comissões de licitação e a procuradoria jurídica

30.Alega o recorrente a impossibilidade para que o ex-prefeito figure como fiador universal da regularidade dos procedimentos licitatórios e dos pagamentos realizados, devendo ser apurada responsabilidade em desfavor dos membros da comissão de licitação e da procuradoria jurídica, responsáveis pelos pareceres de aprovação dos pagamentos.

Análise

31.Em essência, a condenação do responsável ocorreu, nos três pontos de irregularidades, por ausência de documentação comprobatória das despesas realizadas, tanto nos saques realizados nas contas específicas do Fundeb, quanto do pagamento de serviços na construção das Escolas de Povoado Riachão e da Escola Adervan Verçosa.

32.Assim, não existe qualquer documento que possa atribuir a outros gestores a responsabilidade pela omissão no dever de apresentar a documentação relativa a aplicação dos recursos. Observando os documentos colacionados pelo recorrente (relação de pagamentos – peças 35-49), não há nenhum parecer da comissão de licitação ou parecer jurídico que possa ser avaliado pela Corte de Contas.

33.O acolhimento da alegação de responsabilidade de terceiros está obstada pela falta de qualquer prova que aponte no sentido indicado (*allegatio et non probatio quasi non allegatio*), razão pela qual se afigura correta a condenação do ex-prefeito, responsável primário pela gestão dos recursos da educação no Município.

34.No mesmo sentido, quanto às responsabilidades derivadas da construção das Escolas de Povoado Riachão e da Escola Adervan Verçosa, a imputação de responsabilidade à comissão de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57340989.

licitações, ao secretário de obras local e à procuradoria jurídica do Município não está calcada em qualquer documento produzido pelo responsável, razão pela qual deve se manter o julgamento de irregularidade das contas nos pontos em comento.

35.Da ocorrência de prejuízo a atividade fiscalizatória como justa causa para o julgamento de irregularidade das contas

36.Entende o recorrente não existir enriquecimento ilícito ou lesão ao erário, não estando caracterizado descuido no trato da coisa pública. Afirma não ocorrer má-fé na gestão dos recursos, não havendo dolo praticado pelo prefeito.

Análise

37.O descuido no trato da coisa pública ficou evidenciado no momento em que o recorrente apresentou uma relação de pagamentos sem relação com os saques realizados na conta da Prefeitura, não apresentando qualquer documentação relativa aos pagamentos realizados, embora instado a apresenta-los, ainda na época da realização da auditoria pela CGU:

> **Instrução (peça 69)**
>
> [...]
>
> 48. Citado pelo Tribunal, o responsável enviou um conjunto de processos de despesas, compostos basicamente pela nota de empenho e o documento que o gerou, como uma folha de pagamento, mas sem estar acompanhado do processo de pagamento. A citação do responsável, à peça 64, indicou o número de cada um dos cheques, a data e o valor. Deveria, assim, o ex-gestor que pretende comprovar adequadamente a despesa, apresentar, para cada cheque, os documentos que deram suporte aquela despesa (extrato bancário, cópia do cheque, documentos a que se refere a despesa, e a liquidação da despesa).
>
> 49. Mas, como dito, não foi isso que ocorreu. O ex-prefeito juntou aos autos vasta documentação que não permite, em sua maior parte, a conciliação com a movimentação bancária. Não há como identificar o valor do cheque com o(s) da(s) despesa(s). Ainda teceu considerações acerca da metodologia adotada para apurar essa comprovada irregularidade. Que a aludida metodologia estaria equivocada "pois a entrada e saída dos recursos auditados não vão encontrar processos de pagamentos respectivos, eis que não se tratam de processos licitatórios e sim, como dito alhures, de pagamentos de salários dos servidores, do pagamento de empréstimo consignado e de parcelas destinadas ao fundo de previdência".
>
> 50. Não há equívoco nenhum na apuração da Controladoria-Geral da União e agora assumida por esta Corte. Toda despesa com dinheiro público tem que corresponder a um processo de pagamento, não importa se referente à folha de pagamento ou à aquisição de bens. Neste processo administrativo deve estar consignado a fonte dos recursos utilizados, o instrumento utilizado para o saque dos recursos financeiros, como nota de empenho, ordem bancária, cheque ou transferência eletrônica de fundos, e a documentação comprobatória das despesas. O valor sacado deve ser o mesmo da(s) despesa(s) paga(s).
>
> 51. Esta é uma exigência básica na Administração Pública que deve ser do conhecimento do considerado "homem médio". No caso, foram enviados diversos documentos de despesas, na sua larga maioria sem indicação do cheque utilizado para custeá-las. Na grande maioria, os valores das despesas não conferem com nenhum dos saques impugnados. Somando-se algumas despesas da mesma data, não se consegue conciliar com os saques bancários. Não se trata de uma prestação de contas, mas apenas de um conjunto de documentos arrolados sem qualquer critério.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57340989.

38.O conceito de boa-fé poderia ser ponderado, no âmbito do julgamento de contas, como meio suficiente para afastar o julgamento de irregularidade, condicionado a "liquidação tempestiva do débito atualizado", ou seja, o reconhecimento pelo gestor da existência do débito antes do julgamento final, bem como a devolução dos valores, o que não ocorreu no caso em debate:

> Art. 12. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal:
>
> [...]
>
> § 2° Reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas.

39. De outra sorte, o dano ao erário ficou evidenciado em função da realização de diversos pagamentos sem qualquer suporte documental que os legitimassem, justificando a subsunção ao art. 16, III, "b" e "c" da Lei 8443, não podendo ser considerado, desta forma, mera irregularidade formal:

> Art. 16. As contas serão julgadas:
>
> [...]
>
> III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
>
> [...]
>
> b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
>
> c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

CONCLUSÃO

40.Em havendo erro na transcrição do ofício que promoveu a citação no que tange a relação de contas movimentadas pelo responsável, a ação do TCU que renovou a citação com a indicação correta das contas bancarias é suficiente para afastar alegações de prejuízo a defesa do responsável, mormente com apresentação subsequente de defesa pelo responsável.

41.O TCU é competente para fiscalizar aplicação dos recursos do Fundeb na ocorrência de complementação da União (art. 26, III, da Lei 11.494/2007) e, ao revés, não compete ao FNDE a fiscalização do emprego dos recursos repassados ao Fundeb, conforme os precedentes dessa Corte. Na mesma linha, a aprovação das contas pela Câmara Municipal não exonera o Prefeito de apresentar as contas relativas a recursos públicos federais recebidos.

42.No caso, como a competência fiscalizatória é do TCU, é no âmbito processo de contas instaurado que se concretizam os princípios do contraditório e da ampla defesa, sendo desnecessário aguardar qualquer conclusão alcançada pelo FNDE.

43.Não se pode olvidar que o prefeito possui a obrigação legal de manutenção da documentação que justifica os pagamentos realizados (art. 25 da Lei 11.494/2007), não tendo demonstrado qualquer dificuldade no acesso a referida documentação.

44.Ademais, não existem elementos no processo de contas que possam apontar responsabilidade de pessoas diversas (comissão de licitações, secretário de obras local e à procuradoria jurídica do Município), restando correta a imputação de responsabilidade ao prefeito pela omissão na demonstração da escorreita aplicação dos recursos, não sendo suficiente a apresentação de relação de pagamentos desconexa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57340989.

45.Por fim, demonstrado o descuido no trato da coisa pública, uma vez que toda despesa com dinheiro público tem que corresponder a um processo de pagamento, não importa se referente à folha de pagamento ou à aquisição de bens, fato que não foi documentado pelo recorrente, é correto o julgamento de irregularidade das contas, nos termos do art. 16, III, "b" e "c" da Lei 8443/92. No processo de contas, o reconhecimento dos efeitos da boa-fé deve ser precedido da liquidação do débito, fato não ocorrido no presente processo de tomada de contas especial.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Cícero Cavalcante de Araújo contra o Acórdão 4187/2016-2ª Câmara, propondo, com base nos artigos 32 e 33 da Lei 8.443/92, conhecer o recurso interposto e negar provimento, bem como dar ciência da decisão a ser adotada à Câmara Municipal de São Luís do Quitunde/AL, ao Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, ao Ministério Público do Estado de Alagoas, à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Procurador-chefe da Procuradoria da República em Alagoas.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57340989.