

TC 028.680/2016-2

Tipo: Tomada de Contas Especial (Recursos de reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Orós/CE.

Recorrentes: Maria de Fátima Maciel Bezerra (CPF 234.735.412-20) e Deise Matos Barreto (CPF 003.918.275-45).

Advogados: Carla Lacerda Viana (OAB/CE 37.380) e Francisco Antônio do Nascimento Neto (OAB/CE 34.152).

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNAS). PROGRAMAS PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL. EXERCÍCIO 2010. INSUFICIÊNCIA DA DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA DAS DESPESAS. GLOSA PARCIAL. OFENSAS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA PROPORCIONAL (ART. 57 DA LO/TCU). RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. É DEVER DO PREFEITO MUNICIPAL PRESTAR CONTAS E COMPROVAR QUE UTILIZOU CORRETAMENTE OS RECURSOS RECEBIDOS. RESPONSABILIDADE ATIVA E DIRETA. DOCUMENTOS FISCAIS POR SI SÓ NÃO COMPROVAM O NEXO CAUSAL ENTRE OS RECURSOS RECEBIDOS E AS DESPESAS REALIZADAS. SÃO DOCUMENTES CRUCIAIS PARA COMPROVAÇÃO EFETIVA DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS O EXTRATO BANCÁRIO, OS PAGAMENTOS REALIZADOS E OS COMPROVANTES MATERIAS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. NEGAR PROVIMENTO.

INTRODUÇÃO

1. Tratam-se de recursos de reconsideração interpostos por **Maria de Fátima Maciel Bezerra** (peças 93-98) e **Deise Matos Barreto** (peças 108 e 110) contra o **Acórdão nº 5.822/2017-TCU-2ª Câmara** (peça 22), retificado pelo Acórdão 6.888/2017-TCU-2ª Câmara (peça 29), de Relatoria do Exm. Ministro Marcos Bemquerer.

1.1 A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA em razão da impugnação parcial de despesas realizadas com recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social ao Município de Orós/CE no exercício de 2010 à conta dos Programas de Proteção Social Básica e Especial – PSB e PSE.

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

9.1. julgar irregulares as contas das Sras. Maria de Fátima Maciel Bezerra e Deise Matos Barreto, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, e 19, caput, da Lei 8.443/1992;

9.2. condenar, solidariamente, as Sras. Maria de Fátima Maciel Bezerra e Deise Matos Barreto ao pagamento das quantias descritas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir da respectiva data até o dia da efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU) , o recolhimento do débito aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, na forma da legislação em vigor:

Data	Valor (R\$)
31/01/2010	25.125,00
31/03/2010	32.662,50
30/04/2010	16.331,25
31/05/2010	16.331,25
30/06/2010	16.331,25
31/07/2010	16.331,25
31/08/2010	16.331,25
30/09/2010	16.331,25
31/10/2010	15.075,00
31/12/2010	33.918,75

9.3. aplicar, individualmente, às Sras. Maria de Fátima Maciel Bezerra e Deise Matos Barreto a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) , fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do RI/TCU) , o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, caso paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito – atualização monetária e juros de mora; multa – atualização monetária) , esclarecendo às responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.6. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

HISTÓRICO

2. Cuida-se de Tomada de Contas Especial (peças 1 e 2) instaurada pelo Ministério do

Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA em razão da impugnação parcial de despesas realizadas com recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS ao Município de Orós/CE no exercício de 2010 à conta dos Programas de Proteção Social Básica e Especial – PSB e PSE. Para a execução dos referidos programas, o FNAS repassou ao Município de Orós/CE a quantia original de R\$ 520.797,35 (peça 1, p. 16).

3. No âmbito deste Tribunal, a Unidade Técnica promoveu a citação das Sras. Maria de Fátima Maciel Bezerra, ex-Prefeita (gestões 2005/2008 e 2009/2012), e Deise Matos Barreto, ex-Secretária de Assistência Social, para que comprovassem a restituição aos cofres do FNAS de diversos débitos no montante original de R\$ 204.768,75, atualizados monetariamente desde as respectivas datas até o efetivo recolhimento, ou apresentassem alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos ao Município de Orós/CE pelo Fundo Nacional de Assistência Social em 2010.

4. Tendo em vista a ausência de documentos comprobatórios das despesas realizadas e lançadas no sistema informatizado SUAS, bem como a revelia dos responsáveis em comprovar o correto uso dos recursos federais recebido, por meio do **Acórdão nº 5.822/2017-TCU-2ª Câmara** (peça 22), as contas das responsáveis foram julgadas irregulares, com aplicação da multa proporcional ao débito, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992.

5. Registre-se que o **Acórdão nº 5.822/2017-TCU-2ª Câmara** foi retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 6.888/2017-TCU-2ª Câmara (peça 29).

6. Examina-se, nesta oportunidade, os recursos de reconsideração interpostos **Maria de Fátima Maciel Bezerra** (peças 93-98) e **Deise Matos Barreto** (peças 108 e 110) contra o citado julgado.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. O recurso preenche os requisitos de admissibilidade, conforme exigência do art. 33 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU). Refere-se, ainda, a responsável legitimada e meio recursal adequado para impugnar o **Acórdão nº 9.203/2017-TCU-2ª Câmara**.

8. Dessa forma, ratifica-se as propostas de conhecimento do recurso, com efeito suspensivo, formuladas nos exames de peças 114-116, acolhida pelo Relator, Exm. Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, conforme Despacho de peça 119.

EXAME DE MÉRITO

9. Delimitação do recurso

10. Inicialmente cabe registrar que, a despeito de possuírem procuradores distintos, ambos os recorrentes apresentaram recursos essencialmente idênticos. Portanto, far-se-á análise conjunta das razões recursais apresentadas.

11. Nos recursos trazidos, será necessário verificar, em síntese, se:

12. Em preliminar

a) houve prescrição;

13. No mérito

a) houve responsabilidade da ex-prefeita;

b) houve prestação de contas regular e legítima dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS ao Município de Orós/CE no exercício de 2010 à conta dos Programas de Proteção Social Básica e Especial – PSB e PSE.

14. DA PRELIMINAR

15. Da prescrição

16. Registrando que os atos impugnados ocorreram no ano de 2010, por meio das licitações Convite nº 2010.02.25.1, 2010.01.25.4 e 2010.01.25.5, homologadas em 08/02/2010, e que o exercício do contraditório e da ampla defesa somente foi iniciado em 29/09/2015, as recorrentes alegam que o prazo superior a 5 anos inviabiliza sua defesa, bem como que tais atos prescreveram. As recorrentes tomam como base o art. 54 da Lei 9.784/1999 e jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdão 2.264/2008-TCU-Plenário).

17. Análise

18. Inicialmente é oportuno registrar que a pretensão punitiva do TCU se subordina ao prazo geral de prescrição de 10 anos, estipulado no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), cuja contagem se inicia na data de ocorrência da irregularidade sancionada e se interrompe, uma única vez, na data do ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte, nos termos do art. 202, inciso I, do mesmo diploma legal.

19. Relativamente ao débito, o entendimento jurisprudencial pacífico é de que não têm caráter punitivo, possuindo, essencialmente, natureza jurídica de reparação civil pelo prejuízo causado ao erário, não sendo alcançada pelo instituto da prescrição. Portanto, são imprescritíveis, por força do art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988 e da Súmula TCU 282. Nesse diapasão:

A tese fixada pelo STF no RE 669.069 (Repercussão Geral 666), que trata da incidência da prescrição nos débitos com a União decorrentes de ilícitos civis (prazo prescricional de cinco anos), não alcança prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como a não comprovação da regular gestão de recursos públicos, que são imprescritíveis. (Acórdão 11.228/2017-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler)

A condenação em débito em processo de tomada de contas especial não tem caráter punitivo, possuindo, essencialmente, natureza jurídica de reparação civil pelo prejuízo causado ao erário, não sendo alcançada pelo instituto da prescrição da pretensão punitiva. (Acórdão 4.214/2017-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler)

O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva não implica o afastamento do débito, porquanto as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal e da Súmula TCU 282. (Acórdão 76/2017-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes)

Súmula TCU 282: As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. (Acórdão 2.166/2012-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes)

20. Quanto à prescrição da pretensão punitiva, o certo é que o TCU, após intenso debate jurídico e divergência jurisprudencial, consolidou seu entendimento por meio de incidente de uniformização de jurisprudência, prolatado no âmbito do TC 030.926/2015-7, e por intermédio do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, no sentido de que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União para imposição da penalidade de multa subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos.

21. Definiu ainda a decisão oriunda do incidente de uniformização que interrompe a prescrição o ato que ordenar a citação, audiência ou oitiva das partes no âmbito do Tribunal de Contas. Relativamente ao prazo prescricional/decadencial da Lei 9.784/1999, o TCU definiu que não se aplica à atividade de controle externo (Acórdão 374/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas).

22. Analisando-se os elementos dos autos, constata-se que os atos impugnados ocorreram no ano de 2010 e que, em 19/10/2016, por meio de delegação de competência, o Titular da Unidade Técnica determinou a instauração do contraditório (peças 5-7).

23. Portanto, no presente caso, o termo inicial (*a quo*) para a contagem do prazo da prescrição

da pretensão punitiva do TCU foi o ano de impugnação dos atos licitatórios (2010). Assim, considerando que a ordem para a citação foi dada em 19/10/2018, não transcorreu o prazo decenal (10 anos). Portanto, *in casu*, conforme a jurisprudência desta Corte de Contas Federal, não houve a prescrição da pretensão punitiva.

DO MÉRITO

24. Da responsabilidade da ex-prefeita

25. Afirmando não haver a devida individualização das condutas e conexão entre o fato e a ação, omissão ou comissão da recorrente, a recorrente Sra. Maria de Fátima Maciel Bezerra argumenta que, tendo em vista sua função de Prefeita Municipal, os atos licitatórios no presente caso foram devidamente induzidos pela Sra. Deise Matos Barreto, gestora da Secretaria de Assistência Social do Município.

26. Nessa linha, considerando ainda a distribuição interna de competências técnicas delegadas pelo Chefe do Executivo, defende que os atos impugnados são de competência e responsabilidade direta e exclusiva das unidades administrativas, que eram ordenadores de despesa das respectivas pastas.

Análise

27. Inicialmente cabe mencionar que a responsabilização imputada à ex-Prefeita foi devidamente individualizada, tanto na proposta da instrução de citação (peça 4), quanto nos ofícios citatórios (peças 6-7) e instrução de mérito (peça 18).

28. Ademais, a irregularidade imputada à gestão não se limita aos certames licitatórios, ou seja, às irregularidades apuradas no procedimento de licitação, mas também na ausência de prestação de conta integral dos recursos recebidos a título do PSB e PSE, exercício 2010.

29. Conforme art. 70, parágrafo único, da CF/1988, é dever do gestor público prestar contas dos recursos públicos recebidos. Nessa perspectiva, atribui-se ao gestor de recursos federais o ônus de comprovar que os utilizou corretamente, demonstrando a sua efetiva destinação aos objetivos pretendidos por meio de documentação apta, nos termos das normas legais aplicáveis, para revelar o vínculo existente entre o gasto e a ação realizada.

30. Ainda nesse sentido, conforme determinam a Constituição Federal e legislação correlata, aos gestores incumbem provar a boa e regular aplicação do dinheiro público, nos termos do art. 70, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, art. 93 do Decreto-lei n. 200/67 e do art. 66 do Decreto n. 93.872/86, impondo aos responsáveis o ônus da prova da regularidade da aplicação dos recursos públicos federais, verbis:

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. **EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO.** COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (STF; MS 20335, Relator Ministro Moreira Alves, DJ de 25.02.1983)

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. EX-DIRETOR DA ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA (ASMME). CONDENAÇÃO,

PELO TCU, AO PAGAMENTO DE VALOR REPASSADO À ENTIDADE, RELATIVO A CONVÊNIO, POR FALTA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. PRETENZA NULIDADE FORMAL. RECURSOS CUJA UTILIZAÇÃO ESTARIA DISPENSADA DE COMPROVAÇÃO PERANTE A CORTE DE CONTAS. Alegações improcedentes. Julgamento que, contrariamente ao afirmado, foi precedido de tempestiva inclusão em pauta especial e realizado com observância do princípio da ampla defesa. **Verba utilizada durante a vigência da norma do art. 66 do DL 200/67, que sujeita todos quantos recebam recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, ao dever de comprovar o seu bom e regular emprego. Obrigação de que não se exoneram os administradores dos referidos recursos, pelo simples fato de haverem deixado os respectivos cargos.** Ausência de direito líquido e certo. Mandado de segurança denegado. (STF; MS 21682, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1994, DJ 06-05-1994 PP-10469 EMENT VOL-01743-02 PP-00336)

31. Segundo a Portaria MDS 625/2010, os gestores devem manter os documentos comprobatórios das despesas realizadas na execução do objeto da transferência (notas fiscais, recibos, faturas, dentre outros legalmente aceitos), arquivados na sede do Município, Distrito Federal ou Estado beneficiário, em boa ordem e conservação, identificados e à disposição do MDS e dos órgãos de controle interno e externo. *In casu*, a ausência de documentos comprobatórios das despesas realizadas e lançadas no sistema informatizado SUAS Web constitui afronta ao art. 7º do referido normativo.

32. Portanto, não cabe a alegação de irresponsabilidade da ex-gestora municipal por motivos de delegação de competência, pois era sua responsabilidade ativa e diretamente prestar as contas da municipalidade. De outro modo, mesmo que a atividade de prestação de contas não seja exercida pelas mãos do gestor municipal, as irregularidades poderiam ter sido sanadas caso a responsável pelo Município adotasse providências adequadas de supervisão e fiscalização.

33. Assim, a delegação interna de atividades administrativas, em prefeituras, para a execução de despesas custeadas com recursos públicos federais, não necessariamente afasta do agente político a responsabilidade sobre a prestação de contas de tais recursos, uma vez que ele sempre atua na dupla condição de gestor e agente político.

34. A propósito do tema, o Tribunal já examinou uma gama de situações afins, cujo pano de fundo configura as irregularidades praticadas por prefeitos de municípios, com verbas federais, conforme os trechos abaixo transcritos:

ACÓRDÃO 1782/2007-TCU-2ª Câmara (Voto do Min. Relator Benjamin Zymler)

“15. Ademais, meras alegações de desconcentração administrativa ou de confiança no trabalho subordinado não se prestam para eximir a incidência de culpa in vigilando, já que a delegação de competência não retira a responsabilidade de quem delega, de acordo com diversos julgados desta Corte (v.g. Acórdãos nº s 56/1992 e 54/1992, do Plenário, e 726/2007 e 153/2001, da 2ª Câmara) .

16. No caso vertente, observa-se, portanto, que os recorrentes não agiram com a diligência necessária, ao terem atestado a execução do objeto sem que ficasse comprovado o seu integral cumprimento.”

ACÓRDÃO 177/2000-TCU-Plenário (Voto do Min. Relator Walton Alencar Rodrigues)

“Entendo inafastável, neste caso, a responsabilidade do chefe do executivo municipal. A uma, pela decisão política de aplicar os recursos em objeto diverso do pactuado, em deliberado e ostensivo desvio de finalidade. A duas, porque a delegação de atividades administrativas não retira do agente político a responsabilidade sobre a execução do convênio (...).”

35. Pelo exposto, entende-se pelo não provimento das razões recursais apresentadas acerca de eventual irresponsabilidade da ex-prefeita.

36. Da regular prestação de contas dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de

Assistência Social – FNAS ao Município de Orós/CE no exercício de 2010 à conta dos Programas de Proteção Social Básica e Especial – PSB e PSE

37. Embora não há razão recursal explícita e diretamente relacionada à regularidade da prestação de contas, como anexo de suas razões, houve apresentação de documentos fiscais referentes à contratação da empresa Solução Comércio, Serviços Construções e Promoções Ltda. Portanto, é relevante a reanálise da prestação de contas dos recursos do FNAS, exercício 2010.

Análise

38. O total dos recursos repassados ao Município de Orós/CE pelo FNDS, no exercício de 2010, foi de R\$ 520.797,35, contudo, houve aprovação parcial da prestação de contas, restante o montante de R\$ 204.768,75 não comprovados.

39. Na tentativa de juntar documentação comprobatória, as recorrentes apresentaram diversos documentos fiscais (peças 95-97), que podem ser organizados conforme tabela abaixo,

Empresa beneficiária	Data	Valor	Documento	Peça
<i>Solução Comércio, Serviços Construções e Promoções Ltda.</i>	13/04/2010	2.000,00	NF 013	peça 95, p. 27
	13/04/2010	7.210,00	NF 014	peça 96, p. 1
	13/04/2010	7.120,00	NF 015	peça 96, p. 4
	07/05/2010	2.000,00	NF 019	peça 97, p. 16
	07/05/2010	7.210,00	NF 020	peça 97, p. 19
	07/05/2010	7.120,00	NF 021	peça 97, p. 13
	24/05/2010	2.000,00	NF 024	peça 96, p. 26
	24/05/2010	7.210,00	NF 025	peça 96, p. 28
	24/05/2010	7.120,00	NF 026	peça 97, p. 1
	01/07/2010	2.000,00	NF 030	peça 95, p. 4
	01/07/2010	7.210,00	NF 031	peça 95, p. 6
	01/07/2010	7.120,00	NF 032	peça 95, p. 8
	04/08/2010	7.210,00	NF 037	peça 97, p. 5
	04/08/2010	7.120,00	NF 038	peça 97, p. 7
	04/08/2010	2.000,00	NF 039	peça 97, p. 9
	17/08/2010	950,00	NF 041	peça 96, p. 21
	03/09/2010	7.210,00	NF 043	peça 96, p. 14
	03/09/2010	7.120,00	NF 044	peça 96, p. 16
	03/09/2010	2.000,00	NF 045	peça 96, p. 18
	06/10/2010	7.210,00	NF 048	peça 96, p. 7
	06/10/2010	7.120,00	NF 049	peça 96, p. 8
	06/10/2010	2.000,00	NF 050	peça 96, p. 9
	10/11/2010	6.654,83	NF 054	peça 95, p. 12
10/10/2010	6.571,76	NF 055	peça 95, p. 14	
10/10/2010	1.846,00	NF 056	peça 95, p. 16	
10/12/2010	7.765,00	NF 061	peça 95, p. 24	
10/12/2010	7.668,00	NF 062	peça 95, p. 30	
10/12/2010	2.153,00	NF 063	peça 95, p. 22	

Total	R\$ 147.918,59
--------------	-----------------------

40. Primeiramente, cabe destacar que, como já apurado e julgado, houve erro grosseiro no tocante à contratação da empresa Solução Comércio, Serviços Construções e Promoções Ltda. Constatou-se fracionamento de despesa, contrariando o art. 23 da Lei 8.666/1993; falta de especificação do objeto, em descumprimento ao art. 38 da Lei 8.66/1993; bem como indícios fortes e convergentes de direcionamento do certame. Isto é, praticaram-se falhas que não se podem vencer ou corrigir.

41. Ademais, o valor total das notas fiscais apresentadas (R\$ 147.918,59) ficou aquém do montante não comprovado (R\$ 204.768,75). Além disso, não há nos autos outros documentos imprescindíveis ao estabelecimento do nexos causal entre os recursos recebidos e as despesas realizadas, tais como extrato bancário e comprovantes da prestação efetiva do serviço.

42. Por oportuno, destaca-se o art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964, que prescreve quais documentos embasam a liquidação da despesa: o contrato, a nota de empenho e os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

43. Ademais, a prestação de contas apta ao julgamento deve estar constituída dos documentos indicados no art. 74 da Portaria Interministerial 507/2011, não sendo possível juízo valorativo de documentação isolada (documentos fiscais e recibos) sem a totalidade dos documentos que comprovam o nexos de causalidade entre as despesas realizadas e os benefícios decorrentes do programa público:

Art. 74. A prestação de contas será composta, além dos documentos e informações apresentados pelo convenente no SICONV, do seguinte:

I - Relatório de Cumprimento do Objeto;

II - Notas e comprovantes fiscais, quanto aos seguintes aspectos: data do documento, compatibilidade entre o emissor e os pagamentos registrados no SICONV, valor, aposição de dados do convenente, programa e número do convênio;

III - Relatório de prestação de contas aprovado e registrado no SICONV pelo convenente;

IV - declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;

V - relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso;

VI - a relação de treinados ou capacitados, quando for o caso;

VII - a relação dos serviços prestados, quando for o caso;

VIII - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e

IX - termo de compromisso por meio do qual o convenente será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio, nos termos do § 3º do art. 3º desta Portaria.

44. Nesse mesmo sentido, há farta jurisprudência desta Corte de Contas a respeito da necessidade de comprovação efetiva e completa dos serviços prestados:

A congruência entre a movimentação bancária e os comprovantes de despesas é elemento crucial para o estabelecimento do nexos de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos transferidos, indispensável para a aprovação das contas. (Acórdão 8.800/2016-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Marcos Bemquerer)

O pagamento de serviço de fornecimento de mão de obra, inclusive os prestados por Oscip, exige prévia observância das regras de liquidação de despesas (art. 62 e 63 da Lei 4.320/1964), sendo necessário restar provado, por meio de documentos hábeis, que os recursos federais transferidos foram aplicados nas despesas incorridas com as obrigações trabalhistas e previdenciárias. Notas fiscais genéricas não demonstram, por si sós, a aplicação dos recursos. A omissão culposa na verificação do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias da contratada sujeita a

administração pública à responsabilização subsidiária. (Acórdão 752/2015-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes)

A falta de conciliação entre notas fiscais, cheques emitidos e extratos bancários impede o estabelecimento de correlação entre os documentos informados na relação de pagamentos. (Acórdão 6.173/2011-TCU-1ª Câmara, relator Ministro José Múcio Monteiro)

Não é possível reconhecer o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e a execução do objeto quando a documentação da prestação de contas não demonstrar, de forma inequívoca, que os recursos transferidos ao município foram efetivamente utilizados na execução do objeto pactuado. (Acórdão 5.795/2011-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz)

Na liquidação de despesas deve ser exigido nas notas fiscais fornecidas pelos contratados o detalhamento de todo material ou serviço adquirido, orientando-os para que não procedam a descrição genérica dos produtos. (Acórdão 716/2010-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Sherman)

O encaminhamento de cópias das notas fiscais desacompanhadas dos extratos bancários impede a correlação entre os recursos transferidos mediante convênio e despendidos no objeto (nexo de causalidade). É exigência imposta aos gestores públicos a correta comprovação da aplicação de recursos públicos. (Acórdão 2.847/2007-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Raimundo Carreiro)

A ausência de extratos bancários impede o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos recursos federais recebidos e os comprovantes de despesa encaminhados pelo gestor. O ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos compete ao gestor. (Acórdão 1.102/2008-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler)

A comprovação da aplicação dos recursos deve estar acompanhada de todos os elementos que motivaram os pagamentos, como notas fiscais, recibos, procedimentos licitatórios, contratos, extratos bancários, cópias de cheques e/ou ordens de pagamento, necessários e suficientes que levem à confirmação de que houve nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos. (Acórdão 978/2008-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz)

45. No presente caso, são documentos hábeis para comprovação das despesas mês a mês, que não foram devidamente apresentados: extrato bancário, demonstrativo específico de despesas, comprovantes da prestação do serviço, folhas de pagamentos, transferências e ordens bancárias individualizadas por funcionário e comprovantes de recolhimento de IRRF.

46. Por essas razões, entende-se pela ausência de comprovação efetiva das despesas, referentes a prestação de contas dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS ao Município de Orós/CE no exercício de 2010 à conta dos Programas de Proteção Social Básica e Especial – PSB e PSE.

CONCLUSÃO

47. Em face da análise das razões recursais apresentadas, concluiu-se que:

a) não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU. O termo inicial (*a quo*) para a contagem do prazo da prescrição da pretensão punitiva do TCU foi o ano de impugnação dos atos licitatórios (2010). Assim, considerando que a ordem para a citação foi dada em 19/10/2018, não transcorreu o prazo decenal (10 anos). Portanto, *in casu*, conforme a jurisprudência desta Corte de Contas Federal, não houve a prescrição da pretensão punitiva. Relativamente ao débito apurado, este não possui caráter punitivo, possuindo, essencialmente, natureza jurídica de reparação civil pelo prejuízo causado ao erário, não sendo alcançada pelo instituto da prescrição. Por conseguinte, são imprescritíveis, por força do art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988 e da Súmula TCU 282;

b) é dever do gestor público prestar contas dos recursos públicos recebidos. Nessa perspectiva, atribui-se ao gestor de recursos federais o ônus de comprovar que os utilizou corretamente, demonstrando a sua efetiva destinação aos objetivos pretendidos por meio de documentação apta, nos termos das normas legais aplicáveis, para revelar o vínculo existente entre o

gasto e a ação realizada;

c) há impossibilidade de exclusão de responsabilidade ante a alegação de delegação interna, pois o gestor municipal tem responsabilidade ativa e direta de prestar as contas da municipalidade. De outro modo, mesmo que a atividade de prestação de contas não seja exercida pelas mãos do gestor municipal, as irregularidades poderiam ter sido sanadas caso o responsável pelo Município adotasse providências adequadas de supervisão e fiscalização; e

d) a apresentação por si só de notas fiscais, desacompanhadas de outros documentos cruciais, tais como extrato bancário, comprovantes efetivos da prestação de serviços, etc., não permite o estabelecimento do nexos causal entre os recursos recebidos e as despesas realizadas.

V – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

I – **conhecer dos recursos de reconsideração** interpostos por Maria de Fátima Maciel Bezerra e Deise Matos Barreto contra o **Acórdão nº 5.822/2017-TCU-2ª Câmara**, e, no mérito, **negar-lhes provimento**.

II – **dar ciência** da deliberação às recorrentes, aos órgãos/entidades interessados e à Procuradoria da República no Estado do Ceará [cf. item 9.6 do acórdão recorrido].

Secretaria de Recursos (Serur) – 4ª Diretoria, em 27/06/2018.

(Assinado eletronicamente)

VITOR LEVI BARBOZA SILVA

AUFC – Mat. 9429-3 e OAB/DF 52.587