

TC 007.618/2005-0 (com 2 Anexos)

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Entidade/órgão: Prefeitura Municipal de São Domingos do Azeitão/MA.

Recorrente: José Cardoso da Silva Filho, ex-Prefeito (CPF 054.679.773-34).

Advogado: Fabiano Zanella Duarte (OAB 7.061/MA), procuração à fl. 3, anexo 1.

Sumário: Tomada de Contas Especial. Omissão no dever de prestar contas. Apresentação intempestiva da prestação de contas. Não comprovação da aplicação dos recursos. Contas Irregulares. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Negativa de Provimento.

INTRODUÇÃO

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto por José Cardoso da Silva Filho, ex-Prefeito do Município de São Domingos do Azeitão/MA, em razão de inconformismo com o Acórdão 2.085/2010 – TCU – 2ª Câmara, proferido nestes autos.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em decorrência da omissão no dever de prestar contas e consequente não comprovação da correta aplicação dos recursos repassados por força do Convênio 42.978/98 (fls. 6/13, v.p.), com vigência de 22/06/1998 a 28/02/1999, no valor nominal total de R\$ 15.990,00

3. Foram realizadas as citações do responsável às fls. 53/54, 76/77 e 82/83, v.p. e apesar do pedido de vistas e/ou cópias do processo (fl. 85, v.p.), o prefeito optou por permanecer silente, razão pela qual a SECEX/GO propôs a irregularidade das contas com condenação em débito e aplicação de multa.

4. Concluída a instrução, quando o feito aguardava parecer do MPTCU, o responsável acostou aos autos, a título de prestação de contas do convênio, a documentação de fls. 93/119, v.p.. Posteriormente, quando o processo já estava no gabinete do Relator, o Prefeito apresentou suas alegações de defesa.

5. Os autos foram novamente encaminhados à SECEX/GO, para análise dos novos elementos. Após a análise da documentação e dos argumentos ofertados, foi proferido o Acórdão 2.085/2010 – 2ª Câmara, contra o qual se insurge o recorrente.

ADMISSIBILIDADE

6. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade constante a fl. 06, ratificada pelo Ministro-Relator José Múcio Monteiro a fl. 12, todas deste anexo 2, que concluiu pelo conhecimento do Recurso de Reconsideração, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.085/2010 – 2ª Câmara.

MÉRITO

Argumento

7. Argumenta que juntou documentos fiscais comprobatórios de gastos com o recurso do convênio, ainda que tardiamente, e justificou os motivos para o atraso. Postula que encontrou as cópias dos documentos fiscais comprobatórios que se refeririam exatamente aos gastos efetuados na área de educação.

8. Ainda que incompletos, afirma que a documentação é suficiente para demonstrar que houve a devida aplicação da verba recebida em prol do interesse público, sem desvio de dinheiro e sem dano ao Erário. Os documentos juntados posteriormente seriam suficientes para sanar a omissão no dever de prestar contas, pois permitiriam verificar que o recurso recebido foi devidamente utilizado.

9. Alega que a ausência de outros documentos constituiria mera falha formal, típica de pequenos municípios desprovidos de mão de obra qualificada e de estrutura.

10. Ressalta que o recorrido veio de boa fé apresentar tudo o que foi possível para comprovar a devida aplicação dos recursos recebidos, reiterando que não gerou nenhum prejuízo ao erário, não auferiu nenhuma vantagem e que demonstrou o gasto com a área de educação.

11. Requer que o recurso de reconsideração seja conhecido e, no mérito, provido, de modo a reformar o Acórdão 2.085/2010 – Plenário e a julgar as contas regulares, ou, alternativamente, regulares com ressalva.

Análise

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

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

*“Mandado de segurança contra o Tribunal de Contas da União. Contas julgadas irregulares. Aplicação da multa prevista no Artigo 53 do Decreto-lei 199/67. A multa prevista no artigo 53 do decreto-lei 199/67 não tem natureza de sanção disciplinar. Improcedência das alegações relativas a cerceamento de defesa. **Em direito financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público. Coincidência, ao contrário do que foi alegado, entre a acusação e a condenação, no tocante à irregularidade da licitação. Mandado de segurança indeferido**”* (grifos acrescidos).

14. A mera execução das despesas, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o **nexo causal** entre os recursos que lhe foram repassados e a consecução do objeto.

15. O voto condutor do Acórdão 399/2001 –TCU– 2ª Câmara sintetiza a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas sobre o assunto:

*“Quanto ao mérito, assiste razão aos pareceres quando afirmam que a verificação física da obra, isoladamente, não é suficiente para comprovar que os recursos do convênio em exame foram corretamente aplicados. A existência física não comprova que a obra foi realizada com os recursos do referido convênio. **Há que se obter nexo causal entre essa execução e os documentos de despesas da Municipalidade, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível à fiscalização afirmar que aquela obra foi executada com os recursos transferido pelo Convênio examinado**”* (grifos acrescidos).

16. A ausência do nexo de causalidade impossibilita identificar se as despesas foram executadas (ou custeadas) com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença.

17. O recorrente relembra a apresentação de documentação diversa, referente às mais variadas despesas com educação (fls. 97/118, v.p.), cujos valores totalizam montante bastante superior aos recursos recebidos pelo convênio. No entanto, não é possível afirmar se alguma dessas despesas foi custeada **com os recursos recebidos**. Saliente-se que o recorrente não apresentou nenhuma documentação nova.

18. Conforme cláusula segunda do convênio firmado (fl. 10, v.p.), os recursos deveriam ter sido mantidos em conta bancária específica, movimentados apenas mediante cheque nominativo ou ordem bancária ao credor, ressalvadas a aplicação em instrumentos financeiros.

19. Veja-se o disposto na Decisão 410/1996 – 2ª Câmara:

“Tenho afirmado em reiteradas oportunidades que a boa e regular aplicação dos recursos públicos só pode ser comprovada mediante o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos recursos federais recebidos e os comprovantes de despesa apresentados. A prestação de contas não pode ser, assim, constituída exclusivamente por um agrupamento desordenado de documentos de despesas, que nada comprovam.

2. Os documentos remetidos pelo Sr. (...) enquadram-se perfeitamente nessa situação: recibos e notas fiscais diversas, emitidas em nome da (...), incapazes de comprovar, por si só, o destino dado aos recursos federais.” (nomes constantes do original).

20. Assim, para a devida prestação de contas dos recursos, a apresentação do extrato bancário conciliado evidenciando a movimentação dos recursos seria necessária, nos termos da cláusula nona (fl. 11, v.p.). Como salientado na proposta de deliberação condutora do Acórdão recorrido:

“10. Na atualidade, os documentos de prova trazidos a título de prestação de contas e de regularidade da aplicação dos recursos não se prestam a essas finalidades. Embora as aquisições de produtos alimentícios, materiais de construção e materiais escolares discriminados nos empenhos, nas notas fiscais e nos recibos anexos tenham conexão com o objeto e a finalidade prevista na cláusula primeira e subcláusula única do convênio (fls. 6/7), no âmbito do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), não há elemento objetivo algum que possa referendar eventual nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e os recursos recebidos do convênio.

11. Nesse sentido, verifica-se ausência completa, nos documentos de liquidação das despesas, da necessária referência de que os recursos utilizados nos pagamentos tiveram origem no Convênio 42.978/98. Até mesmo o somatório dos dispêndios, da ordem de R\$ 78.952,32, induz tratar-se de recursos de fontes alheias ao mencionado convênio, pois os recursos deste alcançam montante bem inferior, R\$ 15.990,00. Corrobora também essa vertente a indicação de que o saldo inicial de recursos do município importava em R\$ 148.265,52, na data de 10/10/98, nos quais eram efetuados os empenhos, podendo-se daí inferir que os pagamentos daquelas despesas não tiveram como fonte a conta corrente específica de depósito dos recursos federais de R\$ 15.990,00.”

21. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais – como o Decreto-lei 200/1967 e a Instrução Normativa - STN 1/1997. Nesse sentido é o teor dos seguintes julgados deste Tribunal: Acórdãos 1.573/2007-1ª Câmara, 297/2008-2ª Câmara e 747/2007-Plenário.

22. A alegação de falta de estrutura administrativa do município não exonera o responsável do dever de bem gerir os recursos públicos a ele confiados. Isso porque a existência de estrutura suficiente para a execução dos projetos é requisito básico para a celebração de convênios.

23. Segundo o parágrafo 2º, do artigo 1º da IN 01/1997: “A execução descentralizada de ação a cargo de órgão ou entidade públicos federais, mediante celebração e execução de convênio, somente se efetivará para entes federativos (Estado, Município ou Distrito Federal) que comprovem dispor de condições para consecução do objeto do Programa de Trabalho relativo à ação e desenvolvam programas próprios idênticos ou assemelhados”.

24. Nesta mesma linha, a letra “b”, do parágrafo 1º, do artigo 10 do Decreto-lei 200/1967, e o artigo 49 do Decreto 93.872/1986, segundo os quais: “a descentralização será posta em prática (...) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio”.

25. Desse modo, os documentos constantes do processo não permitem comprovar a correta aplicação dos recursos do convênio. A ausência dos extratos bancários, dos cheques nominais e das ordens bancárias não é falha meramente formal, pois impede justamente a demonstração do necessário nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos recebidos.

26. Não é correto afirmar que o recorrente apresentou a documentação de “boa fé”. Tal juízo seria apropriado caso houvesse apresentado a documentação adequada, na devida ocasião (28/02/1999, conforme cláusula terceira do convênio), o que não ocorreu.

CONCLUSÃO

27. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei n.º 8.443, de 1992, conhecer o presente recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento;

b. dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, ao FNDE e aos demais interessados;

c. encaminhar cópia do Relatório, do Voto e da deliberação que vier a ser adotada ao Ministério Público Federal, Procuradoria da República no Estado do Maranhão.

SERUR, 3ª Divisão, 19 de Novembro de 2010.

(assinado eletronicamente)

Leonardo Romero Marino
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 8179-5.