

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 007.125/2010-0 [Apenso: TC 031.646/2015-8]

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Município de Tocantinópolis – TO.

Responsáveis: José Bonifácio Gomes de Souza (059.697.511-20);
Município de Tocantinópolis - TO (01.224.716/0001-35).

Interessado: Município de Tocantinópolis - TO (01.224.716/0001-35).

Representação legal: Accioly Cardoso Lima e Silva (6560A/OAB-MA), Juvenal Klayber Coelho (182-A/OAB-TO) e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES PRATICADAS NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIO FIRMADO ENTRE O MUNICÍPIO DE TOCANTINÓPOLIS/TO E A FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DELIBERAÇÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secretaria de Recursos (peça 130-132), cuja proposta foi acolhida pela representante do MP/TCU (peça 143):

“1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por José Bonifácio Gomes de Souza (R001 – Peças 99-103), por meio do qual se insurge contra o Acórdão 2.796/2015-TCU-1ª Câmara, prolatado na sessão de julgamento do dia 19/5/2015-Ordinária e inserto na Ata 15/2015-1ª Câmara (Peça 82), retificado, por inexatidão material, pelos Acórdãos 4.593/2015 (Peça 90) e 1.781/2016 (Peça 115), todos da 1ª Câmara do TCU.

1.1. A deliberação recorrida, com as devidas correções, apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada nos termos do Acórdão 696/2010 - TCU - 2ª Câmara, em razão de irregularidades praticadas na execução do Convênio 1376/2003 (Siafi 489102), firmado entre o Município de Tocantinópolis/TO e a Fundação Nacional de Saúde,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar regulares com ressalva as contas do Município de Tocantinópolis/TO, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 18 e 23, inciso II, e 27 da Lei 8.443/1992, dando-se quitação ao referido município, diante do recolhimento tempestivo do débito que lhe fora atribuído, atualizado monetariamente;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. José Bonifácio Gomes de Sousa, ex-Prefeito do Município de Tocantinópolis/TO, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres

da Fundação Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor Histórico (R\$)	Data da ocorrência
14.485,15	2/7/2004
57.771,76	27/10/2004

9.3. *aplicar ao responsável, Sr. José Bonifácio Gomes de Sousa, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

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

9.5. *enviar, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis. (ênfases acrescidas).*

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial-TCE oriunda da conversão de processo de representação, nos termos do Acórdão 696/2010-TCU-2ª Câmara, prolatado no TC 015.327/2009-0, em razão da constatação de irregularidades na documentação relativa à prestação de contas dos recursos do Convênio Funasa 1.376/2003 (Siafi 489.102), dentre as quais a movimentação financeira irregular. O objeto do Convênio consistiu na construção e na implantação de 100 módulos sanitários naquela municipalidade.

2.1. A irregularidade constatada em primeira instância administrativa, no que interessa ao deslinde do presente recurso, de responsabilidade exclusiva de José Bonifácio Gomes de Sousa, ora recorrente, remonta ao valor histórico de R\$ 72.166,91, e se refere à ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos repassados, evidenciada pela inconsistência entre os cheques emitidos e o real destino dado a eles.

2.2. Segundo informação constante do relatório do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, tal quantia constava nos registros contábeis como transferida da conta específica para outra conta do Município, vinculada ao Fundo de Participação dos Municípios-FPM. Todavia, essa quantia não foi registrada no extrato bancário da referida conta.

2.3. No âmbito desta Corte de Contas, o Relator *a quo*, Exmo. Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti, incorporou a instrução da Secex/TO e o parecer do *Parquet* especial a suas razões de decidir, para julgar irregulares as contas do ex-prefeito, ora recorrente, com a condenação em débito e em multa legal, posicionamento que foi acompanhado pelos demais Membros do Colegiado desta Corte de Contas.

2.4. Irresignado, o gestor interpôs o presente recurso de reconsideração, que se fundamenta nas alterações que, adiante, passar-se-á a relatar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade efetuado por esta Secretaria (Peça 121), ratificado pelo Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues (Peça 125), que concluiu pelo

conhecimento do recurso de reconsideração, nos termos dos art. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão recorrido.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação do recurso

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) houve prescrição da pretensão punitiva;
- b) as contas podem ser reconhecidas como ilíquidas;
- c) é pertinente a solicitação para que o TCU realize visita no local em que foi executado o

Ajuste;

d) os documentos ora apresentados atestam a boa e a regular aplicação dos recursos repassados.

5. Da prescrição da pretensão punitiva.

5.1. Alterca que prescreveu o direito da Administração Pública de instaurar a TCE, cita leis nas quais o legislador ordinário previu o prazo prescricional quinquenal. Coloca que o processo foi instaurado em 17/3/2010, depois de decorridos 5 anos da data que a documentação poderia ser exigida, termo final que fixou como 31/12/2009 (págs. 37-41 da Peça 99).

Análise:

5.2. No que tange à alegação de que houve prescrição no âmbito da atuação do TCU, cabe registrar a primeira prestação de contas parcial do Convênio ocorreu em 31/12/2004, págs. 1-10 da Peça 3. Logo, a prestação de contas irregular se caracterizou nesta data, 31/12/2004.

5.3. Analisar-se-á, em seguida, a doutrina e a jurisprudência atual relativa ao instituto da prescrição.

5.4. Ressalte-se que a jurisprudência pacífica do TCU e do Supremo Tribunal Federal-STF é no sentido de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, conforme enunciado da Súmula TCU 282, exarada em consonância com posicionamento do Plenário do STF, proferido em sede de mandado de segurança (MS 26.210-9/DF, Relator Ministro Ricardo Lewandowski).

5.5. De igual sorte, não se pode alegar a prescrição do dever constitucional desta Corte de Contas em julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nos termos previstos no inciso II do art. 71 da Constituição Federal de 1988.

5.6. Deve-se, no entanto, perscrutar, no que concerne à prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, as situações em que a garantia processual possa ser aplicada àquelas multas previstas nos art. 57 e 58 da Lei Orgânica, no caso concreto, a multa aplicada por meio do item 9.3 do Acórdão recorrido.

5.7. Com relação à prescrição da pretensão punitiva, pondera-se que o instituto da segurança jurídica, consagrado nos estados democráticos de direito contemporâneos, como forma de contínua regulação do exercício da atividade estatal, no campo dos direitos e das garantias fundamentais dos cidadãos está adequadamente exposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual as ações destinadas a cominar sanções, decorrentes de prática de atos ilícitos, têm seus prazos prescricionais fixados por lei.

5.8. Desta forma, a partir da determinação contida expressamente no texto constitucional, as regras de prescrição a serem observadas pelo TCU no exercício do poder punitivo no âmbito do controle externo constituem matéria de estrita reserva legal. Não é por simetria com outros diplomas legais atinentes à relação entre o Estado e o administrado que se suprem lacunas. Muito menos mediante a adoção de precedentes jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça-STJ.

5.9. Em razão mesmo da ausência de lei expressa estabelecendo o interstício a ser respeitado pela Corte, não está o Tribunal de Contas da União autorizado a autolimitar-se no encargo constitucional a si atribuído pelos artigos 70 e seguintes da Constituição Federal de 1988. Tampouco poderá dizer da sua competência em estabelecer prazos de prescrição, muito embora seja expresso na Carta Magna que tal só poderá ser feito por lei, sob o risco da excessiva limitação temporal do *jus puniendi* do TCU, a inviabilizar, em grande parte o poder dissuasivo que a Carta Constitucional investiu esta Corte Federal de Contas, exatamente para prevenir ou de reprimir ilícitos administrativos afetos à sua jurisdição.

5.10. Recentemente, o Tribunal de Contas da União pacificou o entendimento, em exame de incidente de uniformização de jurisprudência por meio do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que a pretensão punitiva do TCU se subordina ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil.

5.11. Assentou, inclusive, a data de início de contagem do instituto da prescrição, qual seja a “data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil”, as regras de interrupção, com a citação, a audiência ou a oitiva, com fulcro no art. 202, inciso I, do Código Civil, e de suspensão da prescrição descritas no *decisum* paradigmático.

5.12. O Código Civil estabelece, em seu art. 189, que “violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição”. No caso concreto, no âmbito do controle externo, o prazo decenal estabelecido pelo art. 205 do Código Civil, deve ser contado a partir da data em que o recorrente não adimpliu de forma plena sua obrigação de prestar contas, no caso concreto, restou violada a obrigação constitucional em 31/12/2004 (págs. 1-10 da Peça 3), data na qual o recorrente apresentou a prestação de contas parcial do Convênio.

5.13. Iniciado o transcurso do prazo prescricional decenal em 31/12/2004, observa-se que o recorrente tomou ciência dos ofícios de citação em 14/4/2010 (págs. 9-10 e 13-15 da Peça 5), momento processual em que houve a interrupção do prazo prescricional, conforme regra estipulada no art. 202, inciso I, do Código Civil.

5.14. Por sua vez, o Acórdão recorrido foi proferido em 19/5/2015, sendo assim não foi ultrapassado o prazo prescricional decenal nos moldes do Código Civil.

6. Do reconhecimento das contas como iliquidáveis.

6.1. Compreende que “o longo decurso de prazo impede a juntada da documentação que proporcionaria uma defesa consistente”. Cita que o TCU tem julgamentos em que “as contas são consideradas iliquidáveis quando o exercício da ampla defesa ficar comprometido em decorrência do longo período para seu julgamento” (págs. 41-43 da Peça 99).

Análise:

6.2. O fato da conclusão e do julgamento da TCE ter se estendido por todo este período, decorre da complexidade do processo em questão, e não da inércia do Poder Público, que, no caso *sub examine*, atuou no transcurso do Ajuste e o Órgão Concedente sanear a prestação de contas parcial do Convênio Funasa 1.376/2003 (Siafi 489.102), a fim de evitar o desperdício de recursos públicos e a não consecução dos objetivos pactuados. Portanto, o lapso temporal para o julgamento da TCE e de

seus eventuais recursos não caracteriza, por si só, fato impeditivo para o exercício dos direitos constitucionais do recorrente, os quais foram oportunizados ao longo de todos estes anos.

6.3. 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 ou ter prestado as contas até a data em que esteve à frente do Executivo Municipal. Prestação de contas parcial que de fato ocorreu, pois o próprio recorrente apresentou ao Concedente as contas parciais do Convênio Funasa 1.376/2003, conforme documentação apresentada pelo recorrente, datada de 31/12/2014 (Peça 3).

6.4. Em verdade, o recorrente foi responsabilizado pela situação fática encontrada, uma vez que a falta de demonstração do devido nexo de causalidade entre o montante transferido e o objeto executado materializa a irregularidade em questão, e não pela omissão de sua prestação ou, especificamente, pela falta de determinado documento, o que torna descabida a alegação de restrição ao exercício do contraditório e da ampla defesa diante do tempo decorrido entre a execução do Convênio e o julgamento das contas, uma vez que todos os documentos necessários para a análise da devida prestação de contas encontram-se nos autos e foram apresentados pelo próprio recorrente.

6.5. Nesse passo, se mostra descabido aventar que as contas em questão possam ser consideradas ilíquidáveis, uma vez que o art. 20 da LOTCU elenca como elementos necessários para assim considerá-las a existência de caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, que tornem materialmente impossível o julgamento de mérito delas.

6.6. Logo, não há de nenhuma forma a requerida impossibilidade material da defesa prevista em lei, oriunda seja de caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, porquanto a prestação de contas parcial já havia sido encaminhada pelo próprio recorrente.

6.7. Do contrário, seguindo o entendimento enviesado apresentado pela defesa bastaria a todo e qualquer gestor público responsável por recursos públicos argumentar que o longo decurso de prazo, a ausência de documentação e o término do mandato o impedem de adimplir sua obrigação constitucional e dessa forma as contas seriam julgadas ilíquidáveis, sem que a sociedade brasileira pudesse ter o mínimo de conhecimento do destino dos recursos que poderiam melhorar a vida das comunidades brasileiras.

6.8. Observa-se que a responsabilidade pela comprovação de recursos repassados pela União Federal, através de instrumento de repasses de recursos federais e afins, é pessoal do gestor, conforme pacífica e assentada jurisprudência desta Corte.

7. Da solicitação para que o TCU realize visita no local em que foi executado o Ajuste.

7.1. Solicita “como produção indispensável de prova a defesa, seja designada visita *in loco* de engenheiro e técnico do TCU para a constatação” de que “tudo que ficou a cargo deste interessado foi realizado na sua inteireza, sem burlar qualquer norma” (pág. 43 da Peça 99).

Análise:

7.2. Em relação à solicitação de nova vistoria *in loco*, ao compulsar a jurisprudência sistematizada desta Corte de Contas observa-se que a praxe jurisprudencial consolidada materializou a seguinte resenha: “não encontra amparo a solicitação para que o TCU realize procedimento fiscalizatório, com vistas à produção de provas que são da exclusiva alçada do responsável, vez que é deste o ônus de provar a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados” (ênfase acrescida).

7.3. Notório, portanto, o entendimento de que constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos, consoante disposições contidas no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, não cabendo a este Tribunal, portanto, realizar diligência para a obtenção das provas (Acórdãos 1.599/2007-TCU-Plenário, 611/2007-TCU-1ª Câmara e 1.098/2008-TCU-2ª Câmara).

7.4. Como mencionado no Relatório que precedeu o Voto condutor do Acórdão 2.257/2007-TCU-1ª Câmara, “o indeferimento de realização de nova inspeção não fere os princípios do contraditório e da ampla defesa”, pois ao recorrente, quando das citações, foi dada oportunidade de comprovar a correta aplicação dos recursos. No entanto, optou em limitar sua defesa à afirmação de que executou o objeto, apresentando provas inconclusas, tentando transferir tal obrigação para o Tribunal.

7.5. Saliente-se, no caso concreto, que a falta de comprovação escoreita de parte das despesas se fundamenta, conforme consta de forma expressa do Voto que fundamenta o Acórdão recorrido (págs. 1-2 da Peça 81), nas:

inconsistências entre os registros contábeis e as informações bancárias, tendo em vista que embora constasse do relatório emitido pelo sistema de contabilidade (Fênix), como transferido para a conta 8.102-7 (FPM), os referidos cheques não foram localizados no respectivo extrato bancário, nos livros razão e diário, bem como nos processos de despesas relativos ao mês de dezembro/2004 (cheques de nºs 715599, de R\$ 8.255,00; 715591, de R\$ 7.085,00; 715592, de R\$ 13.309,56; 715593, de R\$ 7.827,00; 715594, de R\$ 6.844,35; 715596, de R\$ 7.208,00; 715598, de R\$ 11.745,00 e 715600, de R\$ 9.893,00). Assim, não foi possível, em relação a esse montante, indicar o nexo de causalidade entre origem e aplicações de recursos no objeto do convênio, nem o real destino dos montantes sacados.

7.6. Irregularidade que, por sua natureza, não poderia ser sanada pela realização, ainda que fosse a praxe jurisprudencial, de nova vistoria no local de execução dos serviços, uma vez que a:

execução do objeto pelo conveniente, vale dizer que o caráter público dos recursos, sujeitos a regras do Direito Financeiro e a normas específicas sobre a utilização dos recursos (à época, vigente a IN/STN 01/1997), impõe que haja também a demonstração de nexo de causalidade entre o montante transferido e o objeto executado, de forma a comprovar inequívoca relação entre esses. É obrigação inserta no dever de prestar contas, de molde a evitar que fontes diversas de recursos públicos sejam utilizadas para um mesmo objeto, situação que possibilitaria desvios e malversações.

8. Da boa e da regular aplicação dos recursos repassados.

8.1. Obtempera que “tudo que ficou a cargo deste interessado foi realizado na sua inteireza, sem burlar qualquer norma”, acrescenta que não houve enriquecimento ilícito do recorrente, prejuízo ao Erário, que não atentou contra os princípios da administração pública e nem agiu de má-fé, com base nas seguintes alegações (págs. 8-37 e 44-46 da Peça 99):

a) compreende que “possíveis irregularidades, que para esse interessado não ocorreram”, caracterizadas pela transferência de valores da conta convênio para conta do próprio Município, “principalmente quando não se fala em perda de rendimento, não macula, por si só, a prestação de contas”. Acrescenta que não está dizendo “que tal transferência realmente teria ocorrido”;

b) informa que realizou o pagamento de forma direta aos fornecedores e que “não há que falar em dolo em possíveis ações dessas naturezas, já que deve se ater a forma de execução do convenio escolhida pelo gestor mais adaptada na região”;

c) reproduz excertos de sumários de decisões desta Corte de Contas;

d) apresenta fotos dos serviços supostamente executados à custa do Convênio (Peça 100), recibos de pagamento e notas de empenho, dentre outros documentos, às págs. 5-70 da Peça 101 e Peças 102-103.

Análise:

8.2. De plano, esclareça-se, preliminarmente, que o recorrente teve julgadas irregulares suas contas, por esta Corte, em primeira instância administrativa, pela não apresentação de documentação suficiente, à época, para comprovar a boa e a regular aplicação dos recursos federais.

8.3. De fato, caberia ao então prefeito cumprir o compromisso acordado, bem como suas obrigações constitucionais e legais, sob pena de ter as contas julgadas irregulares, com a consequente imputação do débito não regularmente aprovado. Por sua vez, a multa decorreu do próprio julgamento pela irregularidade e pela condenação desta em débito, conforme previsão legal.

8.4. Nesse diapasão, ao se analisar a documentação trazida pelo recorrente, é oportuno citar, novamente, os preciosos ensinamentos do eminente Ministro desta Casa, Ubiratan Aguiar, em sua obra “Convênios e Tomadas de Contas Especiais”. Em epítome categórico, o douto julgador nos oferece didático roteiro a ser seguido na análise das contas do gestor, *in verbis*:

Para comprovar a boa aplicação dos recursos é necessária a existência de uma série de nexos: o extrato bancário deve coincidir com a relação de pagamentos efetuados, que deve refletir as notas fiscais devidamente identificadas com o número do convênio, que devem ser coincidentes com a vigência do convênio e com as datas dos desembolsos ocorridos na conta específica (In Convênios e Tomadas de Contas Especiais: manual prático, 2ª ed. rev. e ampl., Ubiratan Aguiar et. al. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p.43).

8.5. Resta inconteste que o recorrente não apresentou qualquer elemento para comprovar o necessário nexo causal entre os recursos repassados e as despesas com aquele objeto, apenas ponderou que realizou o pagamento de forma direta aos fornecedores e que “não há que falar em dolo em possíveis ações dessas naturezas, já que deve se ater a forma de execução do convenio escolhida pelo gestor mais adaptada na região”.

8.6. A jurisprudência desta Corte é serena no sentido de que a mera execução física do objeto ou sua entrega, 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 os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas fiscais, extratos bancários e boletins de medição, dentre outros, de forma que seja possível confirmar que determinada bem foi adquirido com os recursos transferidos.

8.7. A ausência do nexo de causalidade impossibilita identificar se o bem foi adquirido ou a obra foi executada (ou custeada) com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença.

8.8. No caso em concreto, o recorrente apresentou justificativas para as irregularidades apontadas sem conseguir comprovar de forma documental que cumpriu os requisitos legais durante a execução do Convênio inquinado.

8.9. O Voto que fundamenta o Acórdão recorrido circunscreveu as irregularidades de forma categórica (págs. 1-2 da Peça 81):

3. O primeiro grupo, de responsabilidade exclusiva do Sr. José Bonifácio Gomes de Sousa e com valor histórico total de R\$ 72.166,91, refere-se à ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos, evidenciada pela inconsistência entre os cheques emitidos e o real destino dado a eles.

4. Segundo informação constante do relatório do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, tal quantia constava nos registros contábeis como transferida da conta específica para outra conta do município, vinculada ao FPM. Todavia, essa quantia não foi registrada no extrato bancário da referida conta.

5. Evidenciadas, portanto, inconsistências entre os registros contábeis e as informações bancárias, tendo em vista que embora constasse do relatório emitido pelo sistema de contabilidade (Fênix), como transferido para a conta 8.102-7 (FPM), os referidos cheques não foram localizados no respectivo extrato bancário, nos livros razão e diário, bem como nos processos de despesas relativos ao mês de dezembro/2004 (cheques de n.ºs 715599, de R\$ 8.255,00; 715591, de R\$ 7.085,00; 715592, de R\$ 13.309,56; 715593, de R\$ 7.827,00; 715594, de R\$ 6.844,35; 715596, de R\$ 7.208,00; 715598, de R\$ 11.745,00 e 715600, de R\$ 9.893,00). Assim, não foi possível, em relação a esse montante, indicar o nexo de causalidade entre origem e aplicações de recursos no objeto do convênio, nem o real destino dos montantes sacados.

(...)

10. Por último, quanto à execução do objeto pelo conveniente, vale dizer que o caráter público dos recursos, sujeitos a regras do Direito Financeiro e a normas específicas sobre a utilização dos recursos (à época, vigente a IN/STN 01/1997), impõe que haja também a demonstração de nexo de causalidade entre o montante transferido e o objeto executado, de forma a comprovar inequívoca relação entre esses. É obrigação inserta no dever de prestar contas, de molde a evitar que fontes diversas de recursos públicos sejam utilizadas para um mesmo objeto, situação que possibilitaria desvios e malversações.

11. Do exposto, portanto, resta evidente que o responsável não logra, com seus argumentos, afastar as irregularidades imputadas quanto ao débito de sua responsabilidade exclusiva, uma vez que não comprova qual destino efetivo foi dado aos recursos transferidos. Suas contas, portanto, devem ser julgadas irregulares, com imputação de débito e multa, como alvitrado nos pareceres. (ênfases carescidas)

8.10. Frise-se, novamente, que compete ao gestor provar a regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado. A comprovação adequada do destino dado aos recursos públicos federais sob sua responsabilidade é decorrente de expresso dispositivo constitucional contido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986.

8.11. Diversamente do alegado, independentemente dos pagamentos terem sido realizados diante de suposta dinâmica de repasse, o art. 21 da Instrução Normativa 01/1997, a legislação à qual o referido gestor público deve obediência, determina que os recursos transferidos sejam mantidos em conta bancária específica, elencando, exaustivamente, as situações em que o saque destes valores será permitido, entre estas hipóteses, por certo, não figura eventuais mecanismos que venham a ser adotados pelos entes federados ou quaisquer outros convenientes.

8.12. A legislação brasileira determina que, a despeito das teorias adotadas pelos gestores públicos, a despesa somente poderá ser realizada mediante saque de sua conta específica, nas formas determinadas pela norma, seja por meio de ordem bancária ou cheque nominal, que contenha todos os elementos para comprovar o devido nexo entre a despesa e o objeto do ajuste.

8.13. Por consectário lógico, o parágrafo 2º do art. 21 da IN 01/1997 previu que nos casos em que a liberação dos recursos “ocorrer em 3 (três) ou mais parcelas, a terceira ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada”, o que, por sua vez, demonstra a preocupação do legislador brasileiro em prever para os casos em que a execução do objeto conveniado seja mais complexo e se prolongue no tempo, que o gestor público somente receberá o

repassse dos valores subsequentes mediante a comprovação parcial da regular aplicação da primeira parcela liberada.

8.14. Observa-se que, de igual forma, não se abre exceção para a utilização de outras contas que não a específica do ajuste.

8.15. Outrossim, ainda que se considerasse que o recorrente fez a contratação direta dos serviços, nota-se que permanece a irregularidade quanto a ausência de nexo de causalidade entre os valores transferidos para a conta do FPM e os repasses realizados pela União, pois após a suposta comprovação da execução de determinada parcela do serviço o recurso seria transferido, entretanto, permaneceria a determinação legal de realizar o devido liame entre a ordem bancária, conforme determinação legal, e o fundamento deste saque, sendo por contratação de empresa ou pagamento direto, o que não se comprova pela análise da farta documentação acostada aos autos.

8.16. Ressalte-se, portanto, que a contratação direta não inviabilizaria a manutenção dos valores na conta específica do referido Convênio, como pressupõe a defesa, pelo contrário, por consequente, não impediria que o gestor, cioso de suas responsabilidades, estabelecesse o devido e regular nexo de causalidade no momento da transferência dos valores repassados.

8.17. Somente atuando nos exatos ditames legais haverá a aplicação dos recursos públicos com a devida transparência e publicidade, princípios inerentes a esta atividade, do contrário o controle destes recursos estará sendo burlado, abrindo-se, assim, inúmeras possibilidades de desvio e malversação dos valores que deveriam ser utilizados em benefício do bem comum.

8.18. Enfim, e concluindo a análise, à vista dos documentos trazidos, não poderia o ex-prefeito transferir, incondicionalmente, os valores repassados à conta específica do Convênio Funasa 1.376/2003 para a conta do FPM, contrariando as normas vigentes, independentemente, de ter adotado este ou aquele sistema de execução dos serviços.

8.19. No tocante à prática de ato eivado de má-fé ou de dolo, destaca-se que a condenação em débito não decorreu da comprovação de qualquer ato contaminado de má-fé ou de dolo. Em nenhum momento das análises técnicas, do Relatório, do Voto ou do Acórdão combatido, que compõem os autos, há menção a esse tipo de conduta, contra a qual o recorrente se insurge.

8.20. Alterca o defendente, outrossim, a inexistência de emprego irregular dos recursos, de desvio de recursos ou de locupletamento por parte do responsável. Destaca-se, neste sentido, que, conforme se demonstrou no Relatório do Acórdão recorrido que o julgamento pela irregularidade das contas, com a consequente apuração de débito e a aplicação de multa ao responsável, decorreu exatamente da falta de comprovação da regular aplicação dos recursos federais, logo não há como comprovar seu emprego regular, pelo contrário, a falta de comprovação da destinação dos recursos federais demonstra, por si só, potencial desvio de finalidade de recursos e comprovado dano ao Erário.

8.21. A ausência de comprovação da boa e da regular aplicação dos recursos repassados é incapaz de alterar o juízo de valor outrora firmado, remanescendo o débito apurado. Por sua vez, a aflição de multa decorreu deste julgamento em débito, cujo respaldo jurídico se encontra no art. 57 da Lei 8.443/1992.

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

9. Observa-se que José Bonifácio Gomes de Souza solicitou o parcelamento do débito constante do subitem 9.2 do Acórdão recorrido (Peça 98), o que foi autorizado mediante o Acórdão 871/2016-TCU-1ª Câmara, no qual foi certificada a quitação da multa do subitem 9.3 do Acórdão recorrido, ante seu recolhimento integral (Peça 110).

CONCLUSÃO

10. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) iniciado o transcurso do prazo prescricional decenal em 31/12/2004, observa-se que o recorrente tomou ciência dos ofícios de citação em 14/4/2010 (págs. 9-10 e 13-15 da Peça 5), momento processual em que houve a interrupção do prazo prescricional, conforme regra estipulada no art. 202, inciso I, do Código Civil. Por sua vez, o Acórdão recorrido foi proferido em 19/5/2015, sendo assim não foi ultrapassado o prazo prescricional decenal nos moldes do Código Civil;

b) se mostra descabido aventar que as contas em questão possam ser consideradas iliquidáveis, uma vez que o art. 20 da LOTCU elenca como elementos necessários para assim considerá-las a existência de caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, que tornem materialmente impossível o julgamento de mérito delas. No caso concreto, o “lapso temporal entre a data dos fatos e o momento do julgamento” não se constitui em circunstância ensejadora de comprovar a situação de força maior prevista em Lei, notadamente, no caso concreto, em que o recorrente apresentou a prestação de contas, a qual foi rejeita por descumprimento das normas de regência;

c) a jurisprudência sistematizada desta Corte de Contas observa-se que a praxe jurisprudencial consolidada materializou a seguinte resenha: “não encontra amparo a solicitação para que o TCU realize procedimento fiscalizatório, com vistas à produção de provas que são da exclusiva alçada do responsável, vez que é deste o ônus de provar a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados”, particularmente, quando a irregularidade, por sua natureza, não poderia ser sanada pela realização, ainda que fosse a praxe jurisprudencial, de nova vistoria no local de execução dos serviços;

d) a falta de documentação capaz de comprovar a regular aplicação dos recursos federais demonstra, por si só, potencial desvio de finalidade de recursos e comprovado dano ao Erário. Não poderia o ex-prefeito transferir, incondicionalmente, os valores repassados à conta específica do Convênio Funasa 1.376/2003 para a conta do FPM, contrariando as normas vigentes, independentemente, de ter adotado este ou aquele sistema de execução dos serviços. A ausência do nexo de causalidade impossibilita identificar se o bem foi adquirido ou a obra foi executada (ou custeada) com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença.

10.1. Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 2.796/2015, retificado, por inexistência material, pelos Acórdãos 4.593/2015 e 1.781/2016, todos da 1ª Câmara do TCU, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I e 33 da Lei 8.443/1992 e art. 285 do RI/TCU:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por José Bonifácio Gomes de Souza (CPF 059.697.511-20) e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar conhecimento aos recorrentes, à Procuradoria da República no Estado de Tocantins e aos órgãos/entidades interessados da deliberação que vier a ser proferida.”

É o relatório.