

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 019.637/2012-8 [Apenso: TC 007.155/2016-6]
Natureza :Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial
Órgão: Ministério do Desenvolvimento Social (extinta)
Responsáveis: José Pedro Ferreira Reis (016.237.023-72); Maria Sônia Oliveira Campos (126.487.013-20)
Interessado: Prefeitura de Axixá - MA (06.008.569/0001-80)
Representação legal: Claudismar Zupiroli (12.250/OAB-DF); José Henrique Cabral Coaracy (912/OAB-MA); Dino de Castro e Costa (5517/OAB-MA) e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IMPLANTAÇÃO DE CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL/CASA DA FAMÍLIA E AQUISIÇÃO DE MATERIAL PERMANENTE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. QUITAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Maria Sônia Oliveira Campos, ex-Prefeita de Axixá/MA, no período de 1/1/2005 a 31/12/2008 (peças 109, 116, 117 e 123), contra o Acórdão 4900/2015-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler (peça 46).*

1.1. *A deliberação recorrida, alterada parcialmente pelo Acórdão 6088/2016-TCU-1ª Câmara e mantida pelo Acórdão 9036/2017-TCU-1ª Câmara, ambos proferidos por força de embargos de declaração, apresenta o seguinte teor:*

9.1 *considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. José Pedro Ferreira Reis (016.237.023-72), dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, em face do não atendimento à citação;*

9.2 *acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Maria Sônia Oliveira Campos, tendo em vista que, em relação à primeira parcela dos recursos transferidos por força do Convênio 565/MAS/2003, adotou as medidas judiciais pertinentes contra seu antecessor com a finalidade de resguardar o patrimônio público;*

9.3 *rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Maria Sônia Oliveira Campos (126.487.013-20);*

9.4 *com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do RITCU, julgar irregulares as contas do Sr. José Pedro Ferreira Reis (016.237.023-72), condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 27.000,00 (vinte e sete mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (consoante art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 2/1/2004 até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente já ressarcidos;*

9.5 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do RITCU, julgar irregulares as contas da Sra. Maria Sônia Oliveira Campos (126.487.013-20), condenando-a ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (consoante art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
4.500,00	28/2/2005
1.653,85	24/3/2005
500,00	28/3/2005
500,00	15/4/2005
970,00	10/8/2005

9.6 nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar, individualmente, aos Srs. José Pedro Ferreira Reis (016.237.023-72) e Maria Sônia Oliveira Campos (126.487.013-20), multa no valor de R\$ 5.200,00 (cinco mil e duzentos reais) e R\$ 2.000,00 (dois mil reais), respectivamente, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que efetuem e comprovem perante este Tribunal o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.8 autorizar, caso solicitado, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RITCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.9 alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.10 encaminhar cópia deste acórdão, acompanhada do relatório e do voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, consoante o disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do RITCU; e

9.11 dar ciência e remeter cópia do presente acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentaram, aos responsáveis, à Prefeitura Municipal de Axixá/MA e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em desfavor de José Pedro Ferreira Reis e Maria Sônia Oliveira Campos, respectivamente, ex-prefeitos de Axixá/MA, nas gestões 2001-2004 e 2005-2012, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados à prefeitura por força do Convênio 565/MAS/2003 (Siafi 496508), celebrado com o extinto Ministério da Assistência Social, que teve por objeto a implantação de um Centro de Referência da Assistência Social/Casa da Família, para ações sociais de atendimento a trezentas famílias cadastradas e beneficiárias dos serviços assistenciais do município, com prioridade para as famílias do Serviço de Atenção à Criança de 0

a 6 anos, como parte da implementação do Plano Nacional de Atendimento Integral à Família (PAIF), e aquisição de material permanente, conforme plano de trabalho à peça 1, p. 25-30.

2.1. Conforme disposto no termo de convênio foram previstos R\$ 113.400,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 108.000,00 seriam repassados pela concedente, oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), e R\$ 5.400,00 corresponderiam à contrapartida, oriundos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) (peça 1, p. 27).

2.2. Os recursos federais foram repassados em duas parcelas, mediante as ordens bancárias 2003OB002719 e 2004OB904128, ambas no valor de R\$ 27.000,00, emitidas respectivamente em 29/12/2003 e 29/12/2004 (Peça 1, p. 45 e 87). Os recursos foram creditados na conta específica em 2/1/2004 e 3/1/2005, conforme extratos à peça 1, p. 105 e à peça 19.

2.3. O ajuste vigeu no período de 12/11/2003 a 30/6/2005 e previa a apresentação da prestação de contas até 29/8/2005, conforme registro do convênio no Siafi, extrato do convênio publicado no DOU de 22/12/2003 e parecer técnico de prorrogação 'de ofício' (peça 1, p. 258, 43 e 81).

2.4. A instrução inicial deste Tribunal (peça 3) propôs a citação de José Pedro Ferreira Reis e Maria Sônia Oliveira Campos pela não comprovação da boa e regular aplicação, respectivamente, da primeira e da segunda parcela dos recursos públicos repassados pela União, assim como a audiência da ex-prefeita em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos conveniados, tendo em vista que em sua gestão expirou o prazo de vigência e correu o prazo de apresentação das contas.

2.5. Realizadas as comunicações processuais (peças 7-11), o Município, em nome da ex-prefeita (peça 14), apresentou razões de justificativa (peças 12 e 13), o ex-prefeito permaneceu silente e, em atendimento à solicitação deste Tribunal, o Banco do Brasil encaminhou os extratos da conta específica do convênio (peça 19).

2.6. Da análise de toda a documentação que compõe os autos, a Unidade Técnica responsável pela instrução inicial do feito entendeu não ser cabível a responsabilização de José Pedro Ferreira Reis, eis que os pareceres de mérito à peça 1, p. 85 e 99, informaram a adequação da execução do objeto conveniado até a data de 5/3/2005, como também não ser sua responsabilidade a prestação de contas final dos recursos conveniados, visto ter gerido apenas a primeira parcela.

2.7. No que diz respeito à ex-prefeita, ora recorrente, a Unidade Técnica não acatou seus argumentos de defesa em virtude da documentação apresentada ter sido parcial e constar listas de presenças em supostos cursos ministrados no âmbito do convênio com número de participantes inferior ao acordado e preenchidas como se os cursos tivessem ocorrido em junho de 2006, depois da apresentação das contas, ocorrida em 30/5/2005 (peça 12, p. 45-54). Além disso, a data de realização do evento não confere com o dia da semana informado nas tais listas, o que não as confere a necessária credibilidade.

2.8. Posteriormente, em razão de erro material nos ofícios citatórios, que continham informações errôneas quanto à data de atualização do débito investigado, e da exclusão da responsabilidade de José Pedro Ferreira Reis, foi realizada nova citação à Maria Sônia Oliveira Campos, quantificando o débito pelas datas dos saques da conta corrente específica, por meio do Ofício de peça 29, recebido em 6/8/2014 (peça 30). A responsável apresentou tempestivamente suas alegações de defesa (peça 31).

2.9. Em nova instrução (peça 32), foi ratificada a análise anterior quanto à rejeição das razões de justificativa apresentadas pela responsável em face da omissão na prestação de contas, considerando que a documentação às peças 12 e 13 se refere à prestação de contas parcial do

convênio, e há documentos que não fazem parte do objeto conveniado, pois são referentes a ações realizadas fora da vigência do ajuste em tela, como o Projeto Feliz Idade, executado na última semana de setembro de 2006 (peça 12, p. 37-41) e outros documentos com data de 2006 (peça 12, p. 45-54), documentos e fotos datados de 2007 (peça 12, p. 42-44 e peça 13, p. 57-62), 2009 (peças 12, p. 55-63 e peça 13, p. 1-21), 2010 (peça 13, p. 39-44 e 50-56), 2011 (peça 13, p. 45-49) e 2012 (peça 13, p. 22-38).

2.10. Além disso, a prestação de contas complementar dos recursos geridos em sua gestão foi apresentada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por meio de ofício datado de 26/2/2014 (peça 31, p. 9) e não houve apresentação de documentação relativa à totalidade das referidas verbas.

2.11. Feita nova instrução dos autos pela Unidade Técnica (peça 32), foi revista a exclusão de responsabilidade de José Pedro Ferreira Reis, visto não existir nos autos quaisquer documentos comprobatórios da aplicação dos recursos da parcela por ele gerida, além de informações que demonstram que os recursos não foram devidamente aplicados, como:

a) o Relatório Técnico Parcial Projeto Casa da Família informa: 'O então Prefeito Municipal de Axixá, José Pedro Ferreira Reis, procedeu ao pagamento desta equipe somente no mês de setembro de 2004, relativo ao Mês de Referência Julho/2004, repassando a importância de R\$ 1.000,00 (mil reais), a cada uma das 04 (quatro) profissionais, não realizando mais nenhum outro pagamento, ficando pendentes os Meses de Referência Agosto e Setembro de 2004, o que não se justifica, uma vez que a primeira das quatro parcelas do Convênio foi repassada pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS ao Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, em conta corrente específica, desde 30/12/2003.'

b) o parecer técnico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de 25/3/2014 (peça 31, p. 4) sugere a reprovação dos valores não comprovados de sua responsabilidade, no total de R\$ 28.350,00; e

c) a informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome à peça 31, p. 5, sugere a manutenção da reprovação do valor de R\$ 28.350,00, sob a responsabilidade do ex-prefeito.

2.12. Por esse motivo, entendeu necessária nova citação do ex-prefeito e, em relação à então gestora municipal, a análise de sua defesa em relação a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos da segunda parcela repassados foi no sentido de que, apesar de apresentadas intempestivamente e consideradas aptas para aprovação pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na documentação apresentada foram encontradas inconsistências entre os extratos bancários e os documentos comprobatórios das despesas. Desta forma, em nova instrução a Unidade Técnica concluiu que não foi comprovada a totalidade dos recursos geridos pela ex-prefeita, cabendo também nova citação (peça 32).

2.13. Efetivadas as novas citações (peças 34 e 35) e apresentada as alegações de defesa somente por parte de Maria Sônia Oliveira Campos (peça 41), a Unidade Técnica elaborou a instrução de peça 42, ratificada pelos dirigentes da Secex/MA, e este Tribunal, com os ajustes sugeridos pelo D. Representante do Parquet especializado (peça 45), acatou a proposta de encaminhamento e prolatou o acórdão ora recorrido.

2.14. Não resignada, a recorrente opôs embargos de declaração (peças 62 e 63), conhecidos e acolhidos, nos termos do Acórdão 6088/2016-TCU-1ª Câmara (peça 77). Reconhecidos os efeitos infringentes, afastou-se a responsabilidade da recorrente no tocante à omissão no dever de prestar contas, dada a comprovação de que foram prestadas ainda no exercício de 2005 (peças 77 a 79).

2.15. Ainda insatisfeita, a recorrente novamente opôs embargos de declaração contra o mesmo acórdão (peça 81), desta vez conhecidos e rejeitados, consoante o Acórdão 9036/2017-TCU-1ª Câmara (peça 96).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Recurso conhecido por meio do despacho de peça 131, prolatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, suspendendo-se os efeitos do Acórdão 4900/2015-TCU-1ª Câmara.

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação do recurso.

4.1. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

- a) se a recorrente foi omissa no dever de prestar contas;
- b) se a documentação constante dos autos comprova a boa e regular aplicação dos recursos recebidos;
- c) se o pagamento em moeda corrente é lícito;
- d) se as declarações dos credores juntadas aos autos permitem o estabelecimento do nexo de causalidade entre as despesas e os recursos transferidos pela União;
- e) se a recorrente é parte legítima para responder pelas irregularidades tratadas nos autos;
- f) se as normas constantes da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro foram observadas pelo Tribunal;
- g) se deve ser reconhecida a boa-fé da recorrente; e
- h) se há prescrição a ser declarada.

5. Omissão no dever de prestar contas.

5.1. Alega a recorrente que não há que se falar em omissão no dever de prestar contas, haja vista o documento encaminhado ao órgão repassador dos recursos em 3/10/2005 (peça 1, p. 103), no qual as contas dos recursos por ela geridos são devidamente prestadas e ao qual estavam acostados os documentos aptos a comprovar a boa e regular gestão das citadas verbas.

5.2. Por fim, afirma a recorrente que após o lapso de nove anos entre a prestação de contas e a instauração da presente tomada de contas especial é forçoso que se reconheça sua boa fé no trato dos recursos públicos por ela geridos.

5.3. Em nova peça acostada aos autos (peça 123), defende a recorrente que não há que se falar em omissão no dever de prestar contas em razão de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra si, afirmando que a ação foi julgada improcedente em duas instâncias da Justiça Federal, entendendo o Poder Judiciário que a recorrente não foi omissa em seu dever de prestar contas.

Análise

5.4. Não obstante os argumentos trazidos pela recorrente, necessário informar que em razão dos primeiros embargos opostos pela recorrente esta Corte, revendo o posicionamento anterior acolheu o inconformismo e, alterando o acórdão ora recorrido, reconheceu que a então embargante não poderia ser responsabilizada pela omissão no dever de prestar contas, assim se posicionando o relator a quo em seu voto:

16. Desse modo, ainda que se possa questionar a utilidade da documentação apresentada em 2005 para a efetiva comprovação da regular utilização dos recursos, não se pode imputar à embargante a omissão no dever de prestar contas.

17. Ademais, a ex-prefeita demonstrou ter adotado as providências cabíveis em defesa do erário por meio do ajuizamento de ação de improbidade administrativa contra o gestor que lhe antecedeu, em observância à Súmula TCU 230 (peça 1, p. 192-212).

18. Por conseguinte, devem os presentes embargos serem parcialmente acolhidos para correção da contradição em comento. Como decorrência da exclusão da omissão no dever de prestar contas do fundamento pelo julgamento da irregularidade das contas da embargante, o valor da multa que lhe foi imputada deve também ser reduzido de forma a corresponder a, aproximadamente, 10% do valor atualizado do débito.

5.5. Desse modo, não há razões para a recorrente se insurgir.

6. Documentos constantes dos autos.

6.1. Alega a recorrente que a documentação por ela apresentada junto às suas alegações de defesa permitem comprovar que os recursos por ela geridos foram regularmente aplicados no objeto conveniado.

6.2. Nesse sentido, afirma que a ausência de agências bancárias no município fez com que fosse necessário o pagamento de algumas despesas em dinheiro, citando os cheques emitidos e pagos no âmbito da prefeitura em espécie e que tal prática, além de endossada pelo Conselho Municipal de Assistência Social, é prevista no art. 65 da Lei 4.320/1964 e no Decreto Lei 93.872/1986, que, respectivamente, assim dispõe:

Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

Art. 44. O pagamento de despesa será feito mediante saque contra o agente financeiro, para crédito em conta bancária do credor, no banco por ele indicado, podendo o agente financeiro fazer o pagamento em espécie, quando autorizado.

6.3. Dessa forma, e ainda citando ensinamentos doutrinários, entende que o pagamento de despesas em espécie não constitui ilegalidade, constituindo tal prática, no máximo, irregularidade formal em razão das singularidades do presente caso e conclui a recorrente que:

pagamentos estão devidamente identificados e relacionados com todos os cheques emitidos, como se pode verificar através da documentação encaminhada juntamente com a defesa da Recorrente, verificando-se, com as devidas vênias, ainda, que essa documentação demonstra o nexo causal entre os pagamentos dos recursos financeiros desse convênio nas despesas pertinentes ao próprio convênio, comprovando a sua execução ocorrida no exercício de 2005.

6.4. Nas novas razões recursais (peça 123) a recorrente afirma que as ações de improbidade administrativas contra ela ajuizadas pelo Ministério Público Federal, julgadas improcedentes pelo juízo de primeira instância e pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, reconhecem que os valores repassados ao município e por ela geridos forma corretamente aplicados no objeto conveniado, *ipsis litteris* (peça 123, p. 11):

Vejam Excelências que a conclusão do Tribunal Regional Federal é assente com a defesa e o Recurso de Reconsideração, ao afirmar categoricamente, à luz das provas dos autos judiciais, o correto emprego dos recursos públicos no objeto do Convênio, a despeito das irregularidades formais, o que configura, desta feita, verdadeira coisa julgada judicial, a afastar qualquer pronunciamento administrativo desse Tribunal de Contas da União, especialmente de caráter sancionatório.

Análise

6.4. Não assiste razão à recorrente. É farta e uníssona a jurisprudência deste Tribunal sobre a impossibilidade de se estabelecer o necessário nexo de causalidade entre os recursos públicos e os serviços ou objetos adquiridos quando os pagamentos não são realizados por meio do sistema bancário, conforme, por exemplo, restou consignado no Acórdão 1549/2008-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Sherman, quando assim se manifestou o relator:

7. A movimentação dos recursos transferidos à conta bancária específica do convênio por meio de saque efetuado diretamente no caixa, mediante endosso de cheque nominal à prefeitura, para pagamento em espécie, além de contrariar as normas específicas, impossibilita a identificação do destino e, conseqüentemente, do efetivo credor.

6.5. Ademais, apesar de haver previsão legal para pagamentos em espécie, conforme reconhecido pelo Ministro aposentado Ubiratan Aguiar, na doutrina citada pela recorrente, há ressalva apontada no texto transcrito pela recorrente de que tal medida é restrita a circunstâncias especialíssimas, não se enquadrando em tal ressalva a ausência de agências bancárias no município como defende a recorrente.

6.6. Outrossim, embora a legislação citada pela recorrente reconheça a legalidade dos pagamentos realizado em dinheiro, há de se ressaltar que os recursos foram transferidos ao município por força de convênio e que, regulando esse instrumento, há norma oriunda da União que veda a realização das despesas impugnadas pelo Tribunal, assim dispondo a IN/STN 01/1997:

Art. 20. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Instrução Normativa, devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.

6.7. Por fim, cabe esclarecer à recorrente que a imputação de débito não se deu exclusivamente pela realização das despesas em moeda corrente, mas pelo fato de não ter sido comprovado o nexo de causalidade entre os recursos públicos federais por ela geridos e as despesas havidas, o que se deu, por sua vez, exatamente pela forma em que foram pagas as despesas.

6.8. Ademais, não é correta a afirmação de que o Poder Judiciário tenha reconhecido a regularidade dos pagamentos, pois a ação civil pública intentada pelo Ministério Público Federal se fundamentou na omissão do dever de prestar contas e, somente sobre essa questão, se pronunciaram os órgãos judiciais que, assim como entendeu esta Corte na fase processual anterior, afastou a irregularidade ante a documentação constante dos autos.

6.9. Por fim, embora registrado que a sentença judicial e o acórdão oriundo do TRF-1ª Região não tenham adentrado na questão relativa aos gastos, é importante destacar que eventual decisão judicial não interfere na competência constitucional deste Tribunal, salvo se, expressamente, tenham nesse sentido sido prolatados ou no caso de ação penal no qual o réu tenha sido absolvido por inexistência do fato ou negativa de autoria, o que, como visto, não se deu.

7. Pagamentos em moeda corrente.

7.1. Após tecer extenso arrazoado sobre sua vida pregressa, as circunstâncias em que os pagamentos ocorreram e sobre as normas de organização administrativa do município, a recorrente afirma que os pagamentos foram realizados de boa-fé, no início de sua gestão e por recomendação de pessoa que gozava de sua confiança.

7.2. Ademais, afirma que os valores seriam insignificantes e que não há nos autos sequer indícios de que tenha se locupletado dos valores por ela geridos ou beneficiado irregularmente terceiros.

7.3. Quanto ao nexo de causalidade entre as despesas havidas e os valores repassados pela União, afirma a recorrente que há provas nos autos de que os pagamentos têm suporte documental válido que permite se estabelecer a necessária vinculação entre os bens e serviços adquiridos e as saídas de recursos da conta específica do convênio.

Análise

7.4. Os argumentos recursais não socorrem a recorrente. Apesar de não restar configurado locupletamento indevido, o fato é que as despesas realizadas com recursos públicos federais não restaram comprovados.

7.5. Não obstante a alegação de que a recorrente tenha sido induzida a erro por pessoa de notável experiência na gestão de recursos públicos, tal argumento também não tem o condão de alterar o posicionamento anterior do Tribunal, pois, além de não haver provas do que se alega, o fato é que tal pessoa foi nomeada pela recorrente e seus atos, por força de sua responsabilidade advinda da culpa in eligendo

7.6. Por fim cabe esclarecer, conforme apurado na fase processual anterior, que os elementos constantes dos autos não permitem a identificação do nexo de causalidade entre despesas e recursos, justamente pela ocorrência de pagamentos em espécie, fato que, além de não permitir a vinculação entre as despesas e os recursos geridos, é contrário ao que estabelece o art. 20 da IN/STN 01/1997.

8. Declarações dos credores.

8.1. A recorrente junta nesta fase recursal declarações emitidas pelos credores que foram pagos com recursos em espécie e entende que tais documentos permitem ao Tribunal o reconhecimento do nexo causal entre as despesas custeadas em moeda corrente e os serviços adquiridos.

8.2. Ademais, informa que, apesar de geralmente não admitido pelo Tribunal as declarações emitidas por terceiros, os documentos reforçam a necessidade da realização dos pagamentos como se constatou, eis que alguns credores sequer tinham contas bancárias e outros preferiram o recebimento em moeda corrente em razão das dificuldades de acesso às agências bancárias.

Análise

8.3. A análise dos documentos constantes dos autos não permite comprovar a boa e regular aplicação dos recursos geridos pela recorrente, eis que declarações emitidas por terceiros não se prestam a comprovar a regular aplicação dos recursos transferidos por meio de convênio, possuem baixa força probatória e provam somente a existência da declaração, não do fato declarado (Acórdão 1423/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Carreiro; Acórdão 1840/2010-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

8.4. Ocorre que não se discute nos presentes autos se supostos credores da prefeitura municipal receberam ou não os valores a que tinham direito, mas sim se os valores repassados pela União foram de fato aplicados no objeto pactuado.

8.5. Nesse sentido, há de se ressaltar que a quitação de despesas em moeda corrente não permite aos órgãos de controle averiguarem se os recursos sacados da conta corrente foram empregados corretamente, pois os gastos havidos, mesmo que se adequem ao objeto pactuado, podem ter sido custeados com recursos de outras fontes.

8.6. Dessa forma, não obstante o teor das declarações trazidas pela recorrente, tais documentos não tem o condão de comprovar que os credores, mesmo que tenham prestado serviços

condizentes com o que estabelece o termo de convênio, tenham sido pagos com os recursos públicos federais tratados nos presentes autos.

9. Legitimidade da recorrente.

9.1. *Sustenta a recorrente que seria parte ilegítima para figurar no polo passivo da presente tomada de contas especial, afirmando que a responsabilidade pelos atos inquinados deve ser atribuída aos agentes que os praticaram a teor do que prevê o art. 80 do Decreto Lei 200/1967 e o enunciado de súmula 510 do Supremo Tribunal Federal, citando ainda diversos julgados deste Tribunal.*

9.2. *Ademais, argumenta a recorrente que suas atribuições como prefeita municipal não permitem ao Tribunal concluir pela sua responsabilização, haja vista que atuaria como agente político, não praticando atos de ordenação de despesas.*

Análise

9.3. *Novamente não há razões para se alterar a deliberação vergastada. A questão, sem qualquer divergência no âmbito desta Corte de Contas, restou sumulada por meio do Enunciado TCU 230, que assim dispõe:*

Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade.

9.4. *Tal questão implica ao prefeito sucessor não só o mero ato formal de se prestar as contas, mas sobretudo sua responsabilidade pelo correto emprego dos recursos públicos geridos durante sua gestão à frente do poder executivo municipal, como se observa no presente caso, pois é ele o administrador dos recursos públicos federais repassados à municipalidade e, nessa condição, é o responsável pela prestação de contas ao órgão repassador.*

9.5. *Esse entendimento é decorrência do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, in verbis:*

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

9.6. *Ademais, o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 preceitua que "Quem quer que utilize dinheiros públicos terá que justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes". Na mesma linha o art. 39 de Decreto 93.872/1986 disciplina que "Responderão pelos prejuízos que acarretarem à Fazenda Nacional, o ordenador de despesas e o agente responsável pelo recebimento e verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos".*

9.7. *A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica nesse sentido, conforme os seguintes precedentes: acórdãos 1.028/2008-TCU-Plenário, 630/2005-TCU-1ª Câmara e 752/2007-TCU-2ª Câmara.*

10. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

10.1. *Alega a recorrente que os arts. 20 a 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluídos por meio da Lei 13.655/2018, devem ser observadas pelo Tribunal, transcrevendo o conteúdo desta Lei e os posicionamentos dos autores de seu anteprojeto.*

Análise

10.2. Não se verifica nos presentes autos, assim como nas razões recursais, qualquer afronta à referida norma, motivo pelo qual, tão sucintamente como argumenta a recorrente, cabe esclarecer que tal conteúdo normativo não tem o condão de alterar a deliberação recorrida.

11. Boa-fé da recorrente.

11.1. Requer a recorrente a aplicação, nos presentes autos, assim como ocorrido em precedentes desta Corte citados na peça recursal, das normas contidas no art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, §§ 3º e 4º, do Regimento Interno/TCU, eis que presente sua boa-fé, citando os princípios do formalismo moderado e da razoabilidade, assim como posicionamentos doutrinários e judiciais sobre tais institutos, concluindo que (peça 123, p. 26):

Assim, uma vez que a instrução não afirmou, quando da sua citação para apresentação de Razões de Justificativa e Alegações de Defesa, a existência de má-fé, mas apenas que não teria demonstrado a boa-fé, entende-se que a decisão judicial absolutória exarada na Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa, bem como todos os elementos ora trazidos ao descortino de Vossa Excelência são suficientes para demonstrar a presença desse requisito e, com isso, nos termos da jurisprudência adiante transcrita, autorizar o ressarcimento.

Análise

11.2. Equivoca-se a recorrente ao entender que a ausência de má-fé pressupõe o reconhecimento, pelo Tribunal, da boa-fé do gestor público. Conforme bem destacado pela Unidade Técnica e ainda transcrito pela recorrente, não foi reconhecida a boa-fé da recorrente.

11.3. Dessa forma, e pela literalidade da norma contida no art. 12, § 2º, da LOTCU, não há que se falar, no presente caso, em reconhecimento de sua boa-fé, medida necessária para se possibilitar ao devedor o pagamento do débito e o saneamento dos autos.

11.4. Nesse sentido, cita-se o Acórdão 1921/2011-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, quando assim se posicionou em seu voto:

Entenda-se que, no âmbito desta Corte, de boa-fé se considera o responsável que, em que pese a ocorrência de dano ao erário ou outra irregularidade, tenha zelado por seguir as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé, mas apenas da ausência de boa-fé, para que se julguem de imediato as contas em exame com a devida cobrança dos juros cabíveis.

11.5. Destarte, não é aplicável ao presente caso as normas citadas pela recorrente.

12. Prescrição.

12.1. Afirma a recorrente que estariam prescritos tanto o débito quanto a pretensão punitiva deste Tribunal, pois entre a data da transferência dos recursos por ela geridos e a instauração da presente tomada de contas especial teriam transcorridos mais de nove anos e que entre a assinatura do Convênio e a primeira decisão nos presentes autos se passaram mais de dez anos.

12.2. Informa que o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Regional Federal da Primeira Região e o Procurador do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas de Minas Gerais, Dr. Cláudio Couto Terrão, reconhecem a aplicação do prazo prescricional de cinco anos aos processos de tomada de contas especial nos casos de aplicação de penalidades, citando decisões dos primeiros e artigo publicado pelo último.

Análise

12.3. O argumento trazido pela recorrente demanda a análise da prescrição dos valores imputados como débito e do valor relativo à multa que lhe foi aplicada, eis que a cada um desses valores há normas específicas acerca da incidência da prescrição.

12.4. *Relativamente às sanções previstas na Lei 8.443/1992, ressalta-se o novel posicionamento deste Tribunal. Nos autos de incidente de uniformização de jurisprudência (TC 030.926/2015-7), a prolação do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, redator Ministro Walton Alencar Rodrigues, assentou, em suma, que: (i) a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (10 anos) e é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada; (ii) o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição; (iii) haverá suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa; (iv) a prescrição será aferida independentemente de alegação da parte; e (v) o entendimento do mencionado acórdão será aplicado de imediato aos processos novos e aos pendentes de decisão.*

12.5. *No caso ora em análise, o débito mais antigo, e portanto com maior possibilidade de beneficiar a recorrente, é de 28/2/2005, conforme subitem 9.5 do acórdão recorrido. Considerando que o ato que ordenou a última citação da responsável, o que também amplia o prazo poderia beneficiar a responsável, é de 25/9/2014 (peça 33), verifica-se a inoccorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU.*

12.6. *Em relação à prescrição do débito, melhor sorte não lhe assiste. Ante a inexistência de divergências no âmbito deste Tribunal e em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal contido no incidente de repercussão geral 666, foi editada por esta Corte o enunciado 282 de sua Súmula, com o seguinte posicionamento:*

As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

12.7. *Dessa forma, não há que se falar em prescrição nestes autos.*

CONCLUSÃO.

13. *Da análise anterior conclui-se que:*

a) não há razões para a recorrente se insurgir acerca de sua omissão no dever de prestar contas, haja vista que o Tribunal reconheceu não ter a recorrente cometido tal irregularidade;

b) a documentação constante dos autos não tem o condão de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos;

c) o pagamento em moeda corrente na gestão de recursos transferidos pela União por meio de convênio não é permitido;

d) as declarações dos credores juntadas aos autos, ante a existência de pagamento em moeda corrente, não permitem que se estabeleça o necessário nexo de causalidade entre as despesas havidas e os recursos transferidos pela União, uma vez que nada comprova que tais pagamentos foram realizados com as verbas públicas federais tratadas nos presentes autos;

e) a recorrente é parte legítima para responder pelas irregularidades tratadas nos autos;

f) as normas constantes da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro foram observadas pelo Tribunal;

g) não há nos autos elementos que permita ser reconhecida a boa-fé da recorrente; e

h) não se operou a prescrição, seja em relação à pretensão punitiva do Tribunal, seja em relação ao ressarcimento ao erário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. *Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Maria Sônia Oliveira Campos contra o Acórdão 4900/2015-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:*

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

b) comunicar o teor da decisão que vier a ser proferida à recorrente e aos demais interessados.

A Diretora em substituição de Unidade da Secretaria de Recursos divergiu da proposta do auditor informante:

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Maria Sônia Oliveira Campos, ex-Prefeita de Axixá/MA, no período de 1/1/2005 a 31/12/2008 (peças 109, 116, 117 e 123), contra o Acórdão 4900/2015-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler (peça 46).

Diverge-se do exame procedido pelo auditor responsável pela instrução do recurso de reconsideração, conforme ora se expõe.

Em apertada síntese, o objeto do convênio consistia em atendimento psicológico e social às famílias do município de Axixá — MA, no âmbito do Programa de Atenção à Criança — PAC, em parceria com outras políticas setoriais, para que os indivíduos saíssem da situação de vulnerabilidade social. O projeto visava atender trezentas famílias cadastradas e beneficiárias dos serviços assistenciais existentes no município (peça 1, p. 25-31).

Dos recursos previstos inicialmente (R\$ 113.400,00), o Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome – MDS repassou apenas duas parcelas de R\$ 27.000,00, creditadas na conta corrente nas datas de 2/1/2004 e 3/1/2005 (peça 1, p. 105). À época, a recorrente era a responsável pela gestão da 2ª parcela, bem como pela prestação de contas parcial e final dos recursos, uma vez que durante a sua gestão (2005-2008), expirava o prazo de vigência do convênio (29/8/2005).

No que concerne à primeira parcela gerida por José Pedro Ferreira Reis, diante da impossibilidade de acesso às informações relacionadas à gestão desses recursos (peça 1, p. 192-212), em 7/4/2008, a ex-prefeita ajuizou Ação Civil por Atos de Improbidade Administrativa.

Inicialmente, o Tribunal concluiu pela omissão no dever de prestar contas da totalidade dos recursos. Com vistas a afastar a irregularidade, a recorrente opôs embargos de declaração, e uma vez reconhecidos efeitos infringentes (Acórdão 6088/2016 – TCU – 1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler), o Tribunal afastou sua responsabilidade sobre este ponto, bem como concluiu que a obrigação do dever de prestar contas limitava-se à segunda parcela de recursos repassados no exercício de 2005 (peças 77 a 79). Ainda insatisfeita, a recorrente opôs novos embargos de declaração contra o Acórdão 6088/2016 – TCU – 1ª Câmara (peça 81), desta vez conhecidos e rejeitados, consoante se extrai do Acórdão 9036/2017 – TCU – 1ª Câmara (peça 96).

Portanto, a questão central que remanesce nos autos refere-se à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos. Para traçar conclusões a respeito da gestão da recorrente, evidencia-se necessário examinar a execução física e financeira do convênio pactuado.

No que tange à execução física, o MDS não suscita irregularidades em relação à execução do objeto. De mais a mais, consta dos autos ata de reunião do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS em que o controle social concluiu pela regularidade na aplicação dos recursos por parte da ex-Prefeita, no valor de R\$ 27.000,00, conforme o extrato bancário, os pagamentos realizados, os bens adquiridos e o cumprimento do objeto atestado (peça 31, pp. 20/22).

Relativamente à execução financeira, da consolidação das informações constantes do rol de pagamentos, dos recibos e do extrato bancário, tem-se:

Rol de pagamentos – peça 31, p. 24	Despesa, localização no processo, peça 31	Extrato Bancário – datas e valores, peça 1, p. 105-107
Lourdes Mary Oliveira Campos – R\$ 970,00	Assessoria na área técnica, cursos, p. 37	10/2/2005, Cheque 850.022, valor de R\$ 5.400,00 – valor para fazer face às despesas com Lourdes Mary Oliveira Campos, Denivaldo Dutra Pires, George Albert Freitas Costa, Luiz Carlos Rabelo Almeida Data do recibo – 10/2/2005
Denivaldo Dutra Pires – R\$ 500,00	Aluguel de veículos, p. 38	Data do recibo – 10/2/2005- Cheque 850.022, valor de R\$ 5.400,00, de 10/2/2005
George Albert Freitas Costa – R\$ 306,15	Retelhamento da Casa da Família – centro de assistência social, p. 39	Data do recibo – 10/2/2005- Cheque 850.022, valor de R\$ 5.400,00, de 10/2/2005
Luiz Carlos Rabelo Almeida – R\$ 875,91	Cópia xerográfica, p. 40	Data do recibo – 24/3/2005 - Cheque 850.022, valor de R\$ 5.400,00, de 10/2/2005
Luiz Carlos Rabelo Almeida – R\$ 777,94	Cópia xerográfica, p. 41	Data do recibo – 24/3/2005- Cheque 850.022, valor de R\$ 5.400,00, de 10/2/2005
Reginaldo M Ferreira – R\$ 500,00	Papel A4, p. 49	Nota Fiscal de 15/4/2005- Cheque 850.022, valor de R\$ 5.400,00, de 10/2/2005
Floripes de Maria Silva Pinto – R\$ 970,00	Assessoria na área de assistência social, p. 51	Data do recibo – julho/2005- Cheque 850.022, valor de R\$ 5.400,00, de 10/2/2005
Conreal Ltda – R\$ 4.829,00	Ar condicionado, armários, materiais diversos, p. 55.	Nota Fiscal de 3/3/2005 – Cheque 4.829,00, de 28/3/2005
Infortec Ltda. – R\$ 3.000,00	Computador, impressora, nobreak, pp. 57 e 58	Data do recibo – 1/4/2005 – Cheque 850.029, de 1/4/2005.
Floripes de Maria Silva Pinto – R\$ 500,00	Oficina e palestra na Casa da Família, p. 59	Data do recibo – 19/4/2005 – Cheque 850.031, de 10/4/2005
Mario Cesar P. J. Ferreira – R\$ 271,00	Assessoria, p. 60	Data do recibo – 4/5/2005 – Cheque 850.032, de 4/5/2005.
Leana C. F. Costa – R\$ 500,00	Oficina e palestra na Casa da Família, p. 61	Data do recibo – 19/4/2005 – Pagamento direto (Contrapartida de R\$ 1.350,00)
Maria das Dores T. Melo – R\$ 850,00	Fornecimento de alimentações nos cursos e palestras oferecidos nos meses de janeiro, fevereiro e março, na Casa da Família, p. 62.	Data do recibo – 19/3/2005 – Pagamento direto (Contrapartida de R\$ 1.350,00)
Folha de pagamento – dois psicólogos, dois assistentes sociais e dois auxiliares de administração – janeiro 2005 – R\$ 4.500,00	Peça 31, p. 53 – o documento encontra-se subscrito pelos profissionais.	Cheque 850.023 – R\$ 4.500,00, de 16/2/2005
Folha de pagamento – dois psicólogos, dois assistentes sociais e dois auxiliares de administração – janeiro 2005 – R\$ 4.500,00	Peça 31, p. 54 – o documento encontra-se subscrito pelos profissionais.	Cheque 850.024 – R\$ 4.500,00, de 16/2/2005
Folha de pagamento – dois psicólogos, dois assistentes	Peça 31, p. 55 – o documento encontra-se subscrito pelos	Cheque 850.022 – R\$ 500,00, de 10/2/2005 e Cheque 850.028, de R\$ 4.000,00, de 10/2/2005.

<i>Rol de pagamentos – peça 31, p. 24</i>	<i>Despesa, localização no processo, peça 31</i>	<i>Extrato Bancário – datas e valores, peça 1, p. 105-107</i>
<i>sociais e dois auxiliares de administração – janeiro 2005 – R\$ 4.500,00</i>	<i>profissionais.</i>	

Sobressaem falhas das informações consolidadas. Primeiramente, os recursos foram sacados da conta corrente específica do convênio (peça 1, pp. 105-107). Ademais, por intermédio do Cheque 850.022 foram realizados vários pagamentos, os quais correspondem aos listados nas primeiras linhas da tabela. Além disso, os pagamentos efetuados a Luiz Carlos Rabelo Almeida, Reginaldo M Ferreira e Floripes de Maria Silva Pinto, referem-se a recibos com datas posteriores à da emissão do cheque – março, julho, agosto de 2005.

A situação pode caracterizar pagamento antecipado de despesas, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, bem como ao art. 38 do Decreto 93.872/1986. Todavia, não há informações que demonstrem se os recursos permaneceram em posse da tesouraria do município, sendo pagos à época dos recibos, ou se as despesas foram pagas antecipadamente.

De toda forma, conquanto a movimentação financeira dos recursos na conta corrente não tenha sido realizada de acordo com o termo de convênio e os normativos que regem a matéria (art. 20, IN STN 1/1997) – cheques e transferências nominativos ao credor – verifica-se a coincidência dos dados constantes dos recibos, pagamentos e movimentação financeira, ou seja, vislumbra-se a origem e o destino dos recursos.

No que se refere aos saques da conta corrente, pode-se acatar excepcionalmente despesas realizadas com recursos em espécie, desde que o objeto tenha sido realizado e a movimentação financeira tenha ocorrido em consonância temporal com os documentos fiscais (Acórdão 2089/2008 – TCU – 2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro).

No presente caso, trata-se de valor de baixa materialidade e há notícias nos autos que atestam cumprimento do objeto. De mais a mais, o total das despesas corresponde ao sacado e ao movimentado na conta corrente. Além disso, a natureza das despesas se coaduna com o objeto pactuado, não se identificando desvios de recursos ou de finalidade no emprego dos recursos.

Destarte, no presente caso, conclui-se ser possível acatar, excepcionalmente, os gastos custeados por recursos em espécie, em razão da clara discriminação/identificação das despesas incorridas para a consecução do objeto do convênio – assistência psicológica e social - e em função de estarem acompanhadas dos correspondentes recibos dos beneficiários dos pagamentos.

Isto posto, pugna-se que a documentação apresentada pela recorrente seja considerada suficiente a demonstrar a correta aplicação dos recursos. Todavia, as falhas cometidas justificam ressaltar as contas.

Ademais, na hipótese de que as razões recursais não sejam acolhidas, veja-se que a recorrente requer o reconhecimento de sua boa-fé, para, a teor do art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992, lhe seja concedido novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito atualizado monetariamente, sem a incidência de juros de mora (peça 123, p. 24).

Sobre o pedido ventilado, o Tribunal já admitiu a medida em sede de recurso de reconsideração (Acórdão 5326/2018 – TCU – 2ª Câmara; Acórdão 11231/2015 – TCU – 2ª Câmara e o Acórdão 11225/2015 – TCU – 2ª Câmara, todos da relatoria do Min. Augusto Nardes).

Portanto, alternativamente, considerado o cumprimento físico do objeto, caso as despesas acima arroladas não sejam suficientes a demonstrar a regular gestão dos recursos, que sejam robustas a caracterizar a boa-fé da recorrente que, apesar dos equívocos e falhas financeiras, aplicou os recursos em prol da sociedade.

Assim, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, propõe-se:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, conceder-lhe provimento, para julgar suas contas regulares com ressalva, afastar a imputação dos débitos discriminados no item 9.5, bem como excluir a penalidade de multa aplicada por meio do item 9.6 do acórdão recorrido;*
- b) alternativamente, conhecer do recurso e, no mérito, conceder-lhe provimento parcial para, reconhecida a boa-fé da recorrente, desconstituir o acórdão recorrido e conceder novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito, nos termos do art. 12, §§ 1º e 2º da Lei 8.443/1992;*
- c) comunicar o teor da decisão que vier a ser proferida à recorrente e aos demais interessados.*

O titular da Secretaria de Recursos perfilhou a proposta do auditor informante:

Revisando os autos, entendo necessário submeter ao e. Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, as seguintes considerações quanto ao mérito do recurso interposto por Maria Sônia Oliveira Campos contra o Acórdão 4900/2015-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. BENJAMIN ZYMLER (peça 46), integrado pelos Acórdãos 6088/2016 e 9036/2017, do mesmo r. Colegiado.

2. A proposta de mérito do auditor é no sentido de negar provimento ao recurso, derivando, dentre outros pontos, da impossibilidade de se estabelecer nexos de causalidade entre os recursos transferidos pela União e sacados em espécie da conta específica do convênio.

3. Em despacho divergente, a subunidade formula proposta de dar provimento ao recurso, por entender “possível acatar, excepcionalmente, os gastos custeados por recursos em espécie [saques da conta corrente específica], em razão da clara discriminação/identificação das despesas incorridas para a consecução do objeto do convênio – assistência psicológica e social – e em função de estarem acompanhadas dos correspondentes recibos dos beneficiários dos pagamentos”. Pondera tratar-se de valores de baixa materialidade e haver notícia nos autos indicando o cumprimento do objeto [ata de reunião do Conselho Municipal de Assistência Social onde consta manifestação pela regularidade dos valores geridos pela recorrente]. Também alude a precedentes por meio dos quais o TCU, em situações excepcionais, tal como se lhe afigura no caso em tela, teria relevado a impossibilidade de se estabelecer nexos causal entre os recursos federais transferidos e o objeto entregue à população municipal, afastando a imputação de débito/multa.

4. Com as vênias devidas, ante o contexto fático do caso presente e as perspectivas jurisprudenciais, sinto-me mais convencido pelas análises/conclusões e proposta de encaminhamento formuladas pelo auditor.

5. Nota-se que o ponto central da divergência repousa na questão do nexo de causalidade entre os recursos transferidos pela União por meio do convênio em apreço e os pagamentos que viabilizaram a alegada execução do objeto. O auditor defende a necessidade de inequívoca comprovação documental. A subunidade sustenta a possibilidade de aceitação excepcional por inferência.

6. Inicialmente, reconheço que a tese defendida pela subunidade encontra respaldo em alguns precedentes do TCU, moldados em situações excepcionalíssimas. Entretanto, entendo deva-se reverenciar a jurisprudência há muito firmada pelo Tribunal sobre a matéria, no sentido de que os saques em espécie da conta corrente do convênio inviabilizam o liame de causalidade entre os valores transferidos pela União e os pagamentos efetuados localmente, o que impossibilita conclusão acerca de sua regular aplicação. Dentre inúmeros julgados, colhem-se os seguintes para ilustrar (enunciados da Diretoria de Jurisprudência/TCU):

A movimentação dos recursos em conta corrente específica, com transferências nominalmente identificadas, são requisitos essenciais à comprovação do nexo de causalidade da execução

financeira do convênio. O saque em espécie dos recursos da conta específica do ajuste enseja débito, face à impossibilidade do estabelecimento do nexo de causalidade entre o dispêndio e a despesa efetuada. (Acórdão 2464/2013-Plenário, Relatora Min. ANA ARRAES).

O saque em dinheiro da conta específica de convênio impede nexo de causalidade entre recursos repassados e objeto supostamente executado. (Acórdão 4206/2010-Segunda Câmara, Relator Min. AUGUSTO SHERMAN).

O saque em espécie da conta específica de convênio compromete o estabelecimento do nexo de causalidade entre a movimentação bancária e as despesas efetuadas para a consecução do objeto pactuado, não permitindo a comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados, o que enseja a irregularidade das contas, com imputação de débito e aplicação de multa aos gestores responsáveis. (Acórdão 3451/2015-Segunda Câmara, Relator Min. ANDRÉ DE CARVALHO).

7. *O fundamento formal desta majoritária linha jurisprudencial é a norma reguladora das transferências voluntárias da União, que estabelece de forma expressa a obrigatoriedade de a movimentação financeira realizar-se exclusivamente por meios documentalmente rastreáveis, tais como cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade “em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor” (Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, art. 20 vigente à época do ajuste em apreço). Adotando linha ainda mais restritiva, as normas surgidas posteriormente requerem o pagamento exclusivamente mediante crédito na conta corrente de titularidade dos fornecedores, salvo procedimento diverso em excepcionais hipóteses não verificadas no presente caso: (i) houver autorização expressa da autoridade máxima do concedente; (ii) o objeto for executado diretamente pela Administração conveniente, ou (iii) para ressarcir o conveniente de despesas por este adiantadas em razão de atrasos pelo concedente no repasse de parcelas do convênio (Decreto 6.170/2007, art. 10 alterado pelo Decreto 6.619/2008; Portaria Interministerial-MPOG/MF/CGU 127/2008, art. 50; Portaria Interministerial-MPOG/MF/CGU 507/2011, art. 64; e Portaria Interministerial-MPOG/MF/MTFCGU 424/2016, art. 52). E a razão material de fundo do referido dispositivo e dos precedentes antes referenciados é simples: o saque em espécie interrompe o rastro que a movimentação financeira deve deixar justamente para permitir às diversas instâncias de controle aferir, principalmente em momento futuro, o trajeto percorrido desde a saída da conta do convênio até o suposto fornecedor de produtos/serviços. Rompida a conexão no momento da saída, abre-se perigosa margem para toda sorte de sobreposição de fontes financiadoras das despesas (p. ex., recursos próprios do município, convênios com outros entes federativos, ajustes com entidades governamentais ou privadas nacionais e internacionais, doação de valores ou mesmo in natura etc.).*

8. *Como sabido, os precedentes que excepcionam tal lógica foram forjados em contextos fáticos especialíssimos que, pontualmente, podem ter permitido ao TCU, por inferência, aceitar como plausíveis relações de causalidade documentalmente frágeis. Ainda assim entendo temerário adotar os critérios aludidos para inferir o nexo em situações do tipo (contemporaneidade entre as datas de saques e recibos e entre estas e a vigência do ajuste, inexistência de agência bancária no município e alegada execução do objeto). A contemporaneidade de datas pode ser facilmente manipulada num contexto de conluio entre o agente pagador e o recebedor. A inexistência de agência bancária no município não inviabiliza o pagamento mediante cheque nominativo, que poderia facilmente ser endossado no comércio local ou ser sacado/depositado pelo destinatário na agência de sua preferência, às suas expensas. Não cabe à União assumir riscos (saque em espécie) para garantir comodidade aos fornecedores de serviços/produtos contratados pelo conveniente. Mesmo os agentes públicos do conveniente terminam incorrendo em indevidos riscos no transporte de valores em espécie por rodovias.*

9. *Repita-se, o saque em espécie da conta específica do convênio manterá sempre acesa a interrogação quanto à real fonte dos pagamentos relacionados ao objeto, ante a insondável pluralidade de possibilidades. Aceitá-los como regulares, por inferência, fragiliza a efetividade das ações de controle (não só por parte do TCU), além de sinalizar à comunidade jurisdicionada espécie de padrão procedimental na execução de convênios que isentaria os agentes de responsabilização, embora contrário à norma e à lógica probatória. Referido quadro, acumulando-se pouco a pouco em precedentes antes excepcionais, pode vir a pautar a atuação do Tribunal em casos futuros quando a irregularidade original, mesmo expressamente vedada pela norma de regência (saque em espécie), tenha de ser tolerada invocando-se aparente isonomia, tornando-se mais e mais difícil discernir com razoável segurança os limites da hipotética semelhança fática nos diversos casos.*

10. *Por fim, quanto à alegada execução do objeto conveniado no caso concreto, observo que apenas a manifestação de Conselho Municipal entendendo regular a aplicação dos recursos da União tem recebido do TCU cautelosa valoração, embora o Tribunal a considere peça essencial na formalização de prestações de contas do tipo. Além de tratar-se de instância administrativa cujas deliberações não vinculam a Corte de Contas, o parecer favorável de tais conselhos – muitas vezes integrado por cidadãos sem conhecimentos técnicos suficientes para criticar as contas – não soluciona a problemática do liame de causalidade não comprovado documentalmente, como permitem ver os seguintes precedentes (enunciados da Diretoria de Jurisprudência/TCU):*

A apresentação para o TCU, em tomada de contas especial, de parecer do Conselho Municipal de Assistência Social acerca da regularidade das contas relativas a recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, desprovida de documentação adicional a demonstrar o nexo de causalidade entre os recursos da União transferidos e as despesas realizadas, por si só, não garante a demonstração da regular aplicação dos recursos. (Acórdão 10089/2018-Primeira Câmara, Relator Min. VITAL DO RÉGO).

Parecer de Conselho Municipal de Saúde que atesta a regular aplicação de recursos do SUS não tem efeito vinculante ao julgamento do TCU. (Acórdão 7575/2015-Primeira Câmara, Relator Min. BENJAMIN ZYMLER).

11. *De tudo exposto, respeitosamente formulo a seguinte proposta de encaminhamento em concordância com a instrução do auditor:*

a) *conhecer do recurso interposto por Maria Sônia Oliveira Campos e, no mérito, negar-lhe provimento;*

b) *dar ciência da deliberação que vier a ser proferida à recorrente e aos órgãos/entidades referenciados nos subitens 9.10 e 9.11 do acórdão recorrido.*

O Ministério Público junto ao TCU, divergindo do parecer do titular da Serur, endossou a proposta da diretora em substituição da subunidade:

À vista dos elementos contidos nos autos, em especial das últimas manifestações realizadas no âmbito da Secretaria de Recursos (peças 132/134), pedimos vênias ao Senhor Auditor e ao Sr. Secretário, para manifestarmos de acordo com a proposta de encaminhamento oferecida pela Sr. Diretora à peça 133, em que sugere o provimento do recurso.

Concordamos com a opinião de que a realização de saques na conta corrente do convênio dificulta em muito a demonstração do liame entre os valores transferidos e as despesas informadas. Mas não se pode afirmar que o procedimento inviabiliza essa demonstração. Se de alguma outra maneira for possível firmar o convencimento de que os serviços ou obras foram custeados com os recursos federais envolvidos, poder-se-á concluir pela regularidade com ressalva das contas.

Não se pode perder de vista que o objetivo principal de um órgão concedente é a realização dos serviços ou obras pactuadas. Se o conjunto de elementos e informações colecionados na prestação de contas aponta para a concretização desse objetivo e não há indícios de desvio ou

perda dos recursos transferidos, falhas formais podem eventualmente ser relevadas, sobretudo se o contexto em que o gestor público atua contribui para o cometimento de tais falhas. Essa diretriz de avaliação foi consignada nas recentes alterações no Decreto-Lei n. 4.657, de 4/9/1942, que em seu art. 22 assim dispõe:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

No caso concreto, há nos autos indicações de que não haveria de fato agências bancárias no município. Conforme bem demonstra a Sra. Diretora à peça 133, o órgão concedente concluiu que o fim almejado foi atingido. O total de despesas apurado corresponde ao montante movimentado na conta corrente. Há declarações dos beneficiados confirmando o recebimento dos valores. A natureza das despesas se coaduna com o objeto pactuado. Não há indícios de má-fé ou de desvio de recursos.

Nesse sentido, considerando ainda a baixa materialidade dos valores envolvidos (5 despesas que somadas contabilizam R\$ 8.123,85), aquiescemos à proposta de encaminhamento constante à peça 133.