

VOTO

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, contra o Acórdão 4900/2015, integrado pelo Acórdão 6088/2016, ambos da 1ª Câmara e sob a relatoria do E. Ministro Benjamin Zymler.

O acórdão recorrido julgou irregular tomada de contas especial em desfavor da recorrente e a condenou ao ressarcimento de dano ao Erário e ao pagamento de multa, em razão de não-comprovação da regular aplicação dos recursos do Convênio 565/MAS/2003, firmado entre a União, representada pelo extinto Ministério da Ação Social, e a referida municipalidade.

O ajuste tinha por objeto implantação de centro de referência da assistência social, denominado Casa da Família, para realização de ações de atendimento psicossocial 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 do Plano Nacional de Atendimento Integral à Família (PAIF), além da aquisição de material permanente, conforme plano de trabalho constante da peça 1, p. 25/30

Para custeio do convênio, foram previstos 113.400,00, dos quais R\$ 108.000,00 assumidos pela União, à conta do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), e R\$ 5.400,00 integralizados como contrapartida oriunda do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).

Os recursos federais foram transferidos em duas parcelas, ambas no valor de R\$ 27.000,00, por meio de ordens bancárias emitidas, respectivamente, em 29/12/2003 e 29/12/2004 (peça 1, p. 45 e 87). Os créditos na conta específica do ajuste ocorreram em 2/1/2004 e 3/1/2005, conforme extratos à peça 1, p. 105, e à peça 19.

Quanto à primeira parcela gerida por José Pedro Ferreira Reis, o Tribunal, por meio do Acórdão 4900/2015-TCU-Plenário, julgou irregulares as contas do responsável com imputação de débito e multa.

Na mesma assentada, as contas de Maria Sônia Oliveira Campos foram, inicialmente, julgadas irregulares por omissão em relação à totalidade dos recursos transferidos pelo convênio. A deliberação originária foi parcialmente reformada pelo Tribunal ao acolher embargos de declaração com efeitos infringentes, por meio do Acórdão 6088/2016 – TCU – 1ª Câmara, mantido pelo Acórdão 9036/2017 – TCU – 1ª Câmara (peça 96), excluindo a imputação de omissão no dever de prestar contas.

Todavia, esta Corte manteve a irregularidade das contas da ex-gestora municipal em decorrência da não-comprovação do regular emprego da segunda parcela do ajuste de convênio, gerido pela recorrente. Foram identificadas na documentação encaminhada pela responsável as seguintes inconsistências:

- ausência de nexo causal entre parte dos recursos federais transferidos e o objeto conveniado, haja vista utilização de cheques para pagamento de diversas despesas, algumas efetuadas após a data emissão; realização de saque antecipado de recursos para pagamento em espécie de despesas que sequer existiam ou cujos documentos comprobatórios foram emitidos 45 a 180 dias depois;

- pagamentos a pessoa física para “tiragem” de quase 8.500 cópias reprográficas;

- apresentação de listas de presença de supostos cursos ministrados com número de participantes inferior ao previsto e preenchidas como se tivessem ocorrido em junho de 2006, ao passo que período de vigência do ajuste foi de 12/11/2003 a 30/6/2005.

Nesta etapa recursal, Maria Sônia Oliveira Campos invoca prescrição da pretensão ressarcitória e da pretensão punitiva.

Alega não ter sido omissa no dever de prestar contas. Informa que os documentos juntados à defesa comprovam a regular aplicação dos recursos do convênio.

Aduz que o pagamento de despesas do convênio em dinheiro foi motivado pela ausência de agências bancárias no município, o qual é prática endossada pelo Conselho Municipal de Assistência Social e está prevista no artigo 65 da Lei 4.320/1964 e no Decreto 93.872/1986. Reputa que o pagamento em espécie não constitui ilegalidade, mas falha formal em razão das singularidades descritas.

Assinala que as ações de improbidade administrativa contra ela ajuizadas pelo Ministério Público Federal foram jugadas improcedentes pelo juízo de primeira instância e pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Declara que os pagamentos foram realizados de boa-fé, no início de sua gestão como prefeita e não há indícios de locupletamento dos recursos federais em benefício próprio ou de terceiros.

Junta aos autos declarações emitidas pelos credores quanto ao recebimento dos pagamentos em espécie, a demonstrar o nexos causal entre os recursos da União e os serviços adquiridos.

Defende a ilegitimidade para figura no polo passivo da relação processual e invoca dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

O auditor informante, com o endosso do titular da Secretaria de Recursos, propõe conhecer para, no mérito, negar provimento ao recurso.

A diretora de subunidade da unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU opinam por que seja conhecido e dado provimento ao recurso.

Feita essa apresentação, decido.

Ratifico despacho de admissibilidade à peça 131, no sentido de conhecer do recurso de reconsideração com fundamento no artigo 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do Regimento Interno do TCU.

Quanto ao mérito, perfilho os pareceres da diretora de subunidade da Secretaria de Recursos e do Ministério Público junto ao TCU, cujas razões, desde logo, incorporo ao meu voto.

Ao compulsar o acervo probatório produzido nestes autos, depreendo que os recursos federais geridos por Maria Sônia Oliveira Campos foram efetivamente vertidos no objeto do Convênio 565/MAS/2003.

Comprovam-no manifestações do Conselho Municipal de Assistência Social e do extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome quanto à implantação física do objeto do ajuste (peça 31, págs. 2/5 20/22)

Com relação à execução financeira, verifico a ocorrência de emissões de cheques para pagamentos em espécie de diversas despesas previstas no objeto do convênio, algumas das quais em período posterior às datas de geração dos títulos de crédito. Não há evidências nos autos de que se trata de antecipação de pagamentos, com posterior atesto dos recebimentos dos valores, à revelia dos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964, ou manutenção dos valores em caixa da Prefeitura para pagamento ulterior em espécie das despesas. Em todo caso, é inegável que essa prática equivale a saque de recursos em conta corrente vinculada, a qual, além de violar artigo 20 da Instrução Normativa-STN 01/1997

(transferência e emissão de cheques nominativos com a identificação do credor), dificulta o estabelecimento de liame casual entre a verba do convênio e os dispêndios previstos no plano de trabalho anexo ao ajuste.

Em situações análogas, a jurisprudência desta Corte é pacífica em considerar irregular a execução financeira do acordo, não-obstante a implementação física do objeto, sobretudo quando os autos se ressentem de outros elementos mínimos que permitam identificar correlação entre a origem da receita e a despesa, como mencionado nos arestos transcritos no relatório antecedente.

Todavia, essa solução não é adequada ao deslinde do processo.

As circunstâncias específicas extraídas do exame do caso concreto permitem inferir, com razoável verossimilhança, o escorrido emprego dos recursos da União. A própria agente reconhece a falha decorrente dos saques da conta corrente e pagamento em espécie das despesas, embora não lhe atribua a gravidade normalmente reconhecida pelo Tribunal. Justifica a imputação pela ausência de agências bancárias no município e dificuldade de alguns credores, sem contas bancárias, em descontar os cheques em banco em outra praça.

Mesmo reconhecendo o baixo valor probante das declarações de fato, as manifestações dos credores quanto ao recebimento dos valores do convênio e a preferência de recebimento em espécie, trazidas pela defesa (peça 123, págs. 84/92), juntamente com o restante do conjunto probatório, demonstram a regularidade da despesa.

De acordo com o quadro-resumo reproduzido no parecer da diretora de subunidade, a identificação dos pagamentos nos autos, com os respectivos recibos e notas fiscais emitidos pelos credores beneficiários, em confronto com os valores e datas debitados no extrato bancário da conta específica, permite estabelecer liame causal mínimo entre os recursos do convênio e as aplicações de despesa. A natureza dos dispêndios converge com os objetivos do convênio. Conquanto as datas dos recibos não coincidam com as datas de emissão dos cheques, apresentaram contemporaneidade com o período de vigência do ajuste.

Destaca-se também a baixa materialidade dos recursos, cujos valores originais somam R\$ 8.123,85, e inexistência indícios de desvio da verba da União ou locupletamento pessoal da defendente. Demais disso, verifico que a ex-gestora, não tendo sido considerada omissa pelo próprio Tribunal, conforme Acórdão 6088/2016-TCU-1ª Câmara, empenhou-se desde o órgão de origem a demonstrar a aplicação da segunda parcela do convênio, transferida e gerida em sua gestão, mesmo considerando as falhas identificadas. Também promoveu o recolhimento de juros decorrentes da não-aplicação dos recursos em poupança, os quais haviam sido impugnados pelo órgão tomador de contas na prestação de contas inicial.

Ao compulsar os autos, verifico ainda que o Município de Axixá/MA ostenta extenso currículo no desenvolvimento de atividades de assistência social em diversos projetos, anteriores e posteriores ao convênio em tela, o que confere credibilidade aos elementos probantes acostados aos autos quanto a execução do convênio. Aliás, ao contrário do que apregoa a unidade técnica de origem, a lista de presença de participantes inscritos em cursos promovidos pelo centro de referência em assistência social em 2006 refere-se a um desses projetos, e não propriamente à prestação de contas dos recursos do convênio em exame.

Com esses fundamentos, acolho as razões aduzidas pela defesa e dou provimento do recurso de reconsideração, no sentido de reformar a deliberação recorrida e julgar regulares com ressalva as contas de Maria Sônia Oliveira Campos, com expedição de quitação à responsável, com fundamento no artigo 16, inciso II, da Lei 8.443/1992.



Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de maio de 2021.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator