

## VOTO

Trata-se, nesta fase processual, de recurso de reconsideração interposto por Sandoval Cadengue de Santana, ex-prefeito do município de Brejão-PE (gestão: 2009-2012), contra o Acórdão 3.213/2022-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho (peça 376), por intermédio do qual este Tribunal julgou irregulares suas contas, condenou-lhe ao pagamento do débito apurado e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992.

2. O responsável foi apenado em tomada de contas especial instaurada pelo Secretaria Especial de Desenvolvimento Social do Ministério do Desenvolvimento Social (extinto), atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados à municipalidade por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para a aplicação nos Serviços de Proteção Social Básica (PSB) e de Proteção Social Especial (PSE) durante o exercício de 2011.

3. O órgão repassador instaurou a tomada de contas especial pelo valor integral dos recursos repassados no montante de R\$ 343.358,60. No entanto, no âmbito desta Corte de Contas, após a exame dos documentos encaminhados pelo responsável a título de prestação de contas, o Tribunal endossou parecer da Unidade Técnica, no qual se reputou estabelecido nexos de causalidade entre uma parte dos recursos repassados e as despesas realizadas, de maneira que o valor total do débito original nesta Corte de Contas foi no montante de R\$ 190.786,58, conforme apontado pelo Ministério Público junto ao TCU, em seu parecer à peça 411.

4. Não conformado com a decisão acima, o Sr. Sandoval Cadengue de Santana interpõe este recurso de reconsideração (peças 388 a 396) no qual alega:

a) houve falhas de cálculo no acórdão ora recorrido, visto que foi condenado pelo valor integral dos recursos repassados, não sendo excluídas as despesas legítimas e devidamente reconhecidas pelo FNAS;

b) é necessária a realização de perícia, inspeção ou nova análise pelo órgão concedente na documentação apresentada pelo ora recorrente; e

c) os documentos trazidos aos autos demonstram o nexos de causalidade entre os valores repassados e as despesas realizadas.

5. Em análise sobre a matéria, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em posicionamento uniforme, propõe o conhecimento do presente recurso, para, no mérito dar-lhe provimento parcial, de maneira a reduzir o valor do débito anteriormente imputado (peças 408 a 410).

6. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica e entende que outros documentos trazidos pelo recorrente também demonstram o nexos de causalidade entre algumas despesas e os recursos federais repassados. Dessa forma, o douto **Parquet** propõe a exclusão de parcelas adicionais às já propostas pela unidade técnica do montante do débito anteriormente imputado ao responsável.

7. Feito breve resumo do processo, passo a decidir.

8. De antemão, informo que estou de acordo com o posicionamento uniforme da unidade recursal, com os acréscimos sugeridos pelo MPTCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

9. No que se refere à alegação de um possível erro de cálculo do valor do débito, esta não deve prosperar, conforme foi devidamente tratado no parecer do MPTCU à peça 411, cujo trecho abaixo transcrevo:

*“Segundo a documentação original dos autos, foram repassados ao Município de Brejão/PE, no exercício de 2011, recursos no montante de R\$ 343.358,60 (peça 1), sendo consideradas, quando da citação do responsável, as parcelas de repasse correspondentes a esse total.*

No entanto, quando do encaminhamento das suas alegações de defesa, o responsável encaminhou documentação informando que teria havido, no exercício de 2011, o repasse de R\$ 369.896,10 (vide planilhas às peças 48-51).

Essa informação foi acolhida pela nota técnica do Ministério da Cidadania à peça 368, sendo reconhecido o repasse de R\$ 369.896,10, com aprovação de despesas no total de R\$ 183.906,21 e reprovados gastos no total de R\$ 195.086,77.

Com efeito, analisando-se os extratos bancários às peças 52-55, é possível constatar que houve, no dia 4/1/2011, repasse de três parcelas adicionais às elencadas na documentação original, nos valores de R\$ 11.000,00 (Piso Variável de Média Complexidade), R\$ 7.537,50 (Projovem Adolescente) e R\$ 9.000,00 (Piso Básico Fixo), sendo provável que se trate de transferências referentes ao exercício de 2010 remetidas com atraso. Portanto, julgo válida a consideração do total de R\$ 369.896,10 como receita recebida pelo município.

Observa-se que, somando-se os montantes 'aprovado' e 'reprovado' na nota técnica, alcança-se o valor de R\$ 378.992,98, que supera o total recebido (R\$ 369.896,10). Isso foi possível, segundo a nota técnica, tendo em vista a faculdade de reprogramar o saldo financeiro existente no exercício anterior, além da ocorrência de outros créditos a título de contrapartida no total de R\$ 6.671,88 (R\$ 200,00 + R\$ 1500,00 + R\$ 250,00 + 2.880,00 + R\$ 1.000,00 + R\$ 841,88 – vide as planilhas 48 a 51).

Assim, segundo a nota técnica, com relação ao:

- *Piso Básico Fixo*: foram repassados R\$ 117.000,00, com utilização de R\$ 111.482,46. Desse total, houve comprovação insuficiente de R\$ 60.090,90, além da ocorrência de despesas bancárias de R\$ 20,85 e despesas irregulares de R\$ 360,05. Assim, foram reprovados R\$ 60.471,80;

- *Projovem*: foram repassados R\$ 96.730,50, embora o total gasto tenha sido de R\$ 105.827,38, sendo a integralidade desses recursos considerada não comprovada;

- *Piso Básico Variável II*: foram repassados R\$ 18.165,60 e gastos R\$ 23.714,27. Não houve a comprovação de despesas no montante de R\$ 5.367,38, além da ocorrência de despesas bancárias de R\$ 6,00, e irregulares de R\$ 411,29. Assim, foram reprovados R\$ 5.784,67;

- *Piso Variável de Média Complexidade*: foram repassados R\$ 138.000,00 e gastos R\$ 137.739,94. Não houve a comprovação de gastos no total de R\$ 19.500,92, além da ocorrência de despesas bancárias de R\$ 48,00 e despesas irregulares de R\$ 3.454,00. Assim, foram reprovados R\$ 23.002,92.

A par disso, tem-se que, conforme a instrução à peça 372:

- as despesas sem comprovação alcançaram R\$ 190.786,58;

- as despesas irregulares, no total de R\$ 4.225,34, teriam beneficiado o ente federado, cabendo-lhe a obrigação de recompor, com recursos próprios, os valores gastos indevidamente. No entanto, em razão de o município não ter sido instado na fase interna da TCE; terem transcorrido mais de dez anos sem que tivesse sido notificado; e em face da modicidade do débito apurado, concluiu-se pelo afastamento de sua responsabilidade e, por decorrência, dessa parcela do débito;

- as despesas bancárias, no valor de R\$ 74,85, também deveriam ser afastadas, uma vez que 'a jurisprudência do TCU é no sentido de que não cabe condenação em débito decorrente de despesas oriundas da simples utilização da conta corrente, desde que não seja consequência de comportamento inadequado por parte do titular da conta bancária'.

Portanto, do total não aprovado pelo órgão repassador (R\$ 195.086,77), remanesceram a restituir, segundo proposto na referida instrução, o total de R\$ 190.786,58, sendo exatamente as parcelas que compõem esse montante que se encontram relacionadas na composição do débito registrado no acórdão recorrido.

Assim, a despeito das eventuais considerações tecidas nos itens 7 e 8 do Voto Condutor do Acórdão 3213/2022-2ª Câmara, a condenação do responsável se deu no valor histórico de R\$ 190.786,58, e não na totalidade dos recursos repassados ou no montante de R\$ 200.786,58, como arguido pelo recorrente." (Grifo nosso).

10. No que se refere ao argumento de que seria necessária a realização de perícia, inspeção ou nova análise na documentação apresentada pelo ora recorrente, este também não deve prosperar.

11. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é clara ao afirmar que “*não compete ao TCU determinar, a pedido do responsável, a realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa e/ou para demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos que lhe foram confiados*”. (v.g. Acórdãos 6.214/2016-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, e 5.920/2016-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo).

12. Quanto à alegação do recorrente no sentido de que os documentos trazidos aos autos demonstram o nexo de causalidade entre a totalidade dos valores repassados e as despesas realizadas, esta também não tem o condão de alterar o **decisum** ora recorrido.

13. Verifico que o auditor da AudRecursos realizou uma análise detalhada de cada uma das despesas extraídas dos extratos bancários, de acordo com os seguintes documentos:

a) Apêndice A: Exame da eventual sequência lógica entre as retiradas dos recursos da conta bancária 7859-x, relativa ao Piso Básico Fixo e a anterior liquidação das respectivas despesas (peça 408, p. 23-25);

b) Apêndice B: Exame da eventual sequência lógica entre as retiradas dos recursos da conta bancária 8736-X, relativa ao Projovem e a anterior liquidação das respectivas despesas (peça 408, p. 26-28);

c) Apêndice C: Exame da eventual sequência lógica entre as retiradas dos recursos da conta bancária 9199-7, relativa ao Piso Básico Variável e a anterior liquidação das respectivas despesas (peça 408, p. 29); e

d) Apêndice D: Exame da eventual sequência lógica entre as retiradas dos recursos da conta bancária 8828-5, relativa ao Piso Variável de Média Complexidade e a anterior liquidação das respectivas despesas (peça 408, p. 30-31)

14. Em complementação à análise da AudRecursos, o Ministério Público junto ao TCU também efetivou a análise individualizada dos gastos, de maneira a excluir novos valores do montante do débito anteriormente imputado ao ora recorrente, conforme parecer à peça 411, cujo trecho abaixo transcrevo:

*“Com relação aos novos documentos apresentados (peças 389-396), estou de acordo com as exclusões sugeridas pela unidade especializada (total de R\$ 3.931,73):*

- R\$ 240,00 (peça 393, p. 1-6);
- R\$ 171,70 (peça 393, p. 19-26);
- R\$ 626,00 (peça 394, p. 13-17);
- R\$ 594,59 (peça 394, p. 18-24);
- R\$ 650,78 (peça 394, p. 25-29);
- R\$ 330,00 (peça 394, p. 31-37);
- R\$ 563,66 (peça 394, p. 52-57)
- R\$ 755,00 (peça 394, p. 59-64).

*No entanto, entendo que outras despesas também possam ser acolhidas (total de R\$ 8.780,00):*

- R\$ 514,86, de 12/7/2011 (peça 393, p. 7-13): *constam todos os documentos contábeis, inclusive a nota fiscal correspondente. É fato que a nota fiscal foi emitida em valor maior, pois incluiu a compra de latas de sardinha (p. 11). No entanto, os demais itens relacionados correspondem exatamente aos itens constantes da requisição de material (p. 13);*

- R\$ 440,00, de 17/3/2011 (peça 394, p. 1-5): *constam todos os documentos contábeis, inclusive a nota fiscal. Ela também foi emitida em valor maior (R\$ 1.440,00). Todavia, o valor de R\$ 440,00 corresponde à segunda parcela do pagamento (p. 1);*

- R\$ 760,00 de 18/3/2011 (peça 394, p. 32-41): *constam todos os documentos contábeis, inclusive a nota fiscal de R\$ 800,00. Foram retidos R\$ 40,00 referentes a ISS;*

- R\$ 427,50, de 18/3/2011 (peça 394, p. 42-47): constam todos os documentos contábeis, inclusive a nota fiscal de R\$ 450,00. Houve retenção de R\$ 22,50 a título de ISS;
- R\$ 444,43, de 21/11/2011 (peça 394, p. 48-54): constam todos os documentos contábeis, inclusive a nota fiscal;
- R\$ 845,50, de 13/4/2011 (peça 394, p. 56-61): constam todos os documentos contábeis, inclusive a nota fiscal de R\$ 890,00. Houve retenção de R\$ 44,50 a título de ISS;
- R\$ 1.285,35, de 15/4/2011 (peça 394, p. 62-70): constam todos os documentos contábeis, inclusive a nota fiscal de R\$ 1.353,00. Houve retenção de R\$ 67,65 a título de ISS;
- R\$ 310,08, de 7/4/2011 (peça 394, p. 3-12): constam todos os documentos contábeis, inclusive duas notas fiscais cujo somatório corresponde à despesa;
- R\$ 874,00, de 29/12/2011 (peça 394, p. 38-44): constam todos os documentos contábeis, inclusive a nota fiscal de R\$ 920,00. Houve retenção de R\$ 46,00 a título de ISS;
- R\$ 1.420,35, de 29/12/2011 (peça 394, p. 45-51): constam todos os documentos contábeis, inclusive o cupom fiscal;
- R\$ 319,20, de 30/11/2011 (peças 394, p. 65-71, e 395, p. 1-2): constam todos os documentos contábeis, inclusive a nota fiscal de R\$ 336,00. Houve retenção de R\$ 16,80 a título de ISS;
- R\$ 48,34, de 21/11/2011 (peça 395, p. 20-24): constam todos os documentos contábeis. Foi juntado apenas recibo, mas a empresa emissora corresponde à beneficiária do cheque 850451;
- R\$ 1.090,75, de 28/11/2011 (peça 395, p. 25-37): constam todos os documentos contábeis, inclusive duas notas fiscais cujo somatório corresponde à despesa.

Quanto aos demais documentos, em sua maioria, corresponderiam a despesas com folha de pagamento e encargos. Todavia não foram apresentados os contracheques ou recibos assinados pelos contratados, nem as guias de pagamento com vinculação ao programa. Por isso, entendo à semelhança da unidade especializada que não mereçam acolhida.

Observo, por fim, que se faz necessário corrigir um lançamento da tabela de débito constante do acórdão recorrido, cuja regularidade não foi demonstrada (peça 376, p. 5):

- onde se lê '1.1855,20', com data de 03/01/2011, leia-se '1.855,20'."

15. Ante as minudentes análises acima mencionadas, não tenho nada a acrescentar a esses pareceres, de maneira que consinto com o entendimento de que o responsável não conseguiu comprovar a regular aplicação da totalidade dos recursos repassados.

16. Reforço que a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas no sentido de:

*"Para comprovar a boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos por força de convênios celebrados com a União, não basta a simples apresentação da prestação de contas do ajuste. É imprescindível que o responsável evidencie, por meio de documentos idôneos, que o objeto do convênio foi efetivamente executado com os valores recebidos. Tal evidenciação só se dá mediante inequívoca comprovação da existência de nexo de causalidade entre a fonte de receita e os gastos para consecução do objeto do ajuste. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes."* (Acórdão 6.098/2017-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler);

*"É inerente ao regime de prestação de contas previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal o dever de o responsável pelo convênio demonstrar o nexo causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, ordens bancárias, cheques, recibos ou notas fiscais e extratos bancários, a confirmar o custeio, com recursos da União, dos bens produzidos e dos serviços realizados no ajuste."* (Acórdão 7.200/2018-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer); e

*"É dever do gestor público trazer elementos probatórios consistentes, coerentes e suficientes, que demonstrem, de forma inequívoca, o bom e correto emprego das verbas geridas, de*

acordo com as normas pertinentes” (v.g. Acórdãos 2.435/2015-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, e 1.577/2014-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Substituto André Luís de Carvalho).

17. No que concerne à análise da prescrição realizada pelo auditor da AudRecursos, estou de acordo com a conclusão de que tal instituto não ocorreu. Apesar disso, entendo conveniente corrigir as datas utilizadas para os cálculos dos prazos.

18. Neste caso concreto, o prazo prescricional começou a fluir da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas, em 1º/5/2012, nos termos do art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022 (peças 21 a 26).

19. Em conformidade com o art. 5º da mencionada Resolução, entre os diversos marcos interruptivos, destaco os seguintes:

a) Nota Técnica 707/2014-CPCRFF/CGPC/DEFNAS, de 28/3/2014 (peça 1, p. 34-36), na qual foi solicitada a complementação da prestação de contas à municipalidade;

b) Ofício 1788 CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de 3/4/2014 (peça 1, p. 50-52), notificando o ex-gestor da falha na prestação de contas;

c) Edital de notificação 310, na Seção 3 do D.O.U., de 17/6/2015, convocando o ex-gestor municipal a tomar ciência da análise técnica do MDS (peça 1, p. 134);

d) Parecer Técnico quanto à execução física e à avaliação dos resultados do projeto com o apontamento de irregularidades, em 28/2/2011 (peça 27);

e) Nota Técnica 3906/2015-CPCRFF/CGPC/DEFNAS, de 21/8/2015 (peça 1, p. 4-8), com a sugestão para instauração de tomada de contas especial;

f) Relatório de Tomada de Contas Especial 9/2016, da Secretaria Executiva do MDS, em 18/1/2016 (peça 1, p. 178-188);

g) Citação do responsável pelo TCU, em 19/6/2017 (peça 9);

h) Acórdão 410/2020-TCU-2ª Câmara, em 28/1/2020 (peça 16);

i) Nova citação do responsável pelo TCU, em 5/7/2021 (peça 35);

j) Instrução unidade técnica, em 7/10/2021 (peça 358).

20. Há outros marcos interruptivos após o último ato acima. No entanto, tais marcos não alteram meu entendimento no sentido da não ocorrência das prescrições quinquenal ou intercorrente, conforme concluído pela área técnica e ratificado pelo MP/TCU.

21. Por fim, ante a redução do montante do débito por mim proposto no montante total de R\$ 12.711,77 (R\$ 3.931,77, pela unidade técnica, e R\$ 8.780,00, adicionados pelo MPTCU), deve ser reduzida de forma proporcional a multa aplicada ao ora recorrente.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de novembro de 2023.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator