TC - 019.855/2009-0 (Processo eletrônico-convertido)

Tipo: TCE (Recurso de Reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Capixaba/AC.

Recorrente: Sr. Joais da Silva dos Santos, CPF 594.911.402-72.

Advogado constituído nos autos: Não há.

Decisão Recorrida: Acórdão 7.195/2010-TCU-2ª Câmara.

Sumário: TCE. CONVÊNIO CELEBRADO COM O MINISTÉRIO DA DEFESA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DE PARCELA DOS RECURSOS FEDERAIS. CONTAS IRREGULARES. CITAÇÃO. REVELIA. DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. ALTERAÇÃO FUNDAMENTO DA MULTA, QUE PASSA PARA O ART. 58 DA LOTCU. CIÊNCIAS ÀS PARTES.

1. A comprovação serôdia parcial da correta aplicação dos recursos públicos elidi parcialmente o débito, conquanto, mantenha a irregularidade das contas do recorrente, além, de mitigar proporcionalmente a multa.

I. HISTÓRICO PROCESSUAL

Inicialmente, assinala-se, por questões metodológicas, que nesta instrução se fará referência às peças sempre com base nos documentos e nas respectivas numerações de páginas constantes do processo eletrônico, ante sua conversão, consoante Termo de Conversão autuado como Peça 8. Ignorar-se-á, portanto, as numerações de páginas consignadas nos então existentes volumes e anexos do processo físico.

2. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Joais da Silva dos Santos (Peça 9), prefeito do Município de Capixaba/AC, por intermédio do qual se insurge contra o Acórdão 7.195/2010-TCU–2ª Câmara, prolatado na sessão de julgamento do dia 30/11/2010-Extraordinária e inserto na Ata 41/2010-2ª Câmara (págs. 36-39 da Peça 7), que julgou irregulares as contas da presente Tomada de Contas Especial - TCE, condenando-o em débito (item 9.1) e cominou-lhe multa individual, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 (item 9.2), em razão da ausência de comprovação da boa e da regular aplicação parte dos recursos federais repassados por intermédio do Convênio n. 99-PCN/2006.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48500010.

3. Referida decisão apreciou e julgou TCE, instaurada pelo Ministério da Defesa – MD, em desfavor do recorrente, motivada pela apresentação de documentação, a título de prestação de contas, que não evidenciou a necessária coerência entre os extratos bancários, a relação de pagamentos efetuados e os comprovantes de despesa.

4. Referido ajuste teve como objeto a pavimentação, em tijolos maciços, da Rua João Sombra, em uma área total de 3.603,20m², no âmbito do Programa Calha Norte, conforme Plano de Trabalho aprovado (págs. 36-38 da Peça 3). Para a execução da meta delineada no convênio, a União transferiu ao município a quantia de R$ 177.144,12, ao passo que a municipalidade se propôs a arcar com a quantia de R$ 17.967,85, a título de contrapartida.

5. Irresignado com a condenação sofrida, o ex-prefeito interpôs o presente recurso de reconsideração, que se fundamenta nos fatos que, adiante, passar-se-á a relatar.

II - DO EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade efetuado por esta unidade recursal (Peça 11), ratificado pelo Exmo. Ministro-Relator José Jorge (Peça 15), que entendeu pelo conhecimento do recurso, nos termos do art. 32, inciso I, da Lei 8.443/1992, sem efeito suspensivo, com fulcro no art. 285, §2º, do RI/TCU.

III - DA ANÁLISE DE MÉRITO

III.1 – Da superveniência de documentos novos.

III.1.1 – Razões recursais

7. Encaminha a prestação de contas do Convênio n. 99-PCN/2006. Requer a reapreciação da TCE pelo TCU, "com a ressalva pela devolução do valor de R$ 11.967,85, referente ao restante da contrapartida do ente convenente, já que o valor da execução do contrato não alcançou a integralidade do previsto, que era de R$ 195.111,97 (R$ 177.144,12 + R$ 17.967,85)".

8. Reafirma que "a vistoria no local favoreceu para demonstrar que o recurso público foi alocado em seus devidos lugares para benefício da sociedade do município de capixaba".

III.1.2 – Análise

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

10. De fato, caberia ao 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.

11. Explicitados os motivos que conduziram a imputação do débito e da multa ao recorrente, cabe discutir se a prestação de contas extemporânea elide ou não o débito imputado e a aplicação da multa outrora afligida ao recorrente. Portanto, proceder-se-á à análise da documentação apresentada pelo recorrente.

12. Não tendo sido apresentada qualquer justificativa para a eventual impossibilidade do recorrente de ter prestado contas tempestivamente, cabe discutir se a prestação de contas extemporânea elide ou não, *in casu*, o débito imputado ao recorrente.

13. A recente alteração do Regimento Interno desta Corte de Contas positivou o entendimento jurisprudencial vigente neste Egrégio Tribunal, explicitado no Voto condutor da lavra do Exmo. Ministro Revisor Walton Alencar Rodrigues quando da prolação do Acórdão 1.792/2009–TCU–Plenário, no sentido de que há inadimplemento, e não simples mora findo o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48500010.

prazo fixado para o cumprimento da obrigação ajustada de prestação de contas, passando o §4º do art. 209 do RI/TCU a viger nos seguintes termos:

> § 4º Citado o responsável pela omissão de que trata o inciso I, bem como instado a justificar essa omissão, a apresentação posterior das contas, sem justificativa para a falta, não elidirá a respectiva irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação comprobatória das despesas esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos, sem prejuízo de aplicação da multa prevista no inciso I do art. 268. (ênfase acrescida)

14. Logo, a apresentação de contas serôdia poderá elidir o débito até então imputado, sem prejuízo da multa que, em cada caso, tiver sido aplicada. Cabível, portanto, caso se comprove a boa e a regular prestação de contas, a elisão dos valores referentes às prestações satisfatoriamente apresentadas, sem, contudo, desnaturar a irregularidade, vale dizer, as contas do gestor omisso devem ser mantidas como sendo irregulares.

15. Destarte, esta mesma apresentação intempestiva das contas, caso comprove inequivocamente a dita "boa e regular aplicação dos recursos" e, ainda, se estiver de acordo com as normas legais e regulamentares, poderá afastar o débito. Isto tudo sem prejuízo, caso o débito seja afastado, da aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.

16. Portanto, voltando ao caso em exame e de acordo com o entendimento exposto acima, proceder-se-á à análise da documentação apresentada pelo recorrente, de forma extemporânea, com o objetivo de um eventual afastamento do débito e também da eventual mudança de capitulação legal da pena aplicada pelo Acórdão *a quo*, que passaria daquela prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 para aquela outra do art. 58 do mesmo diploma legal.

17. Nesse diapasão, ao se analisar a documentação trazida pelo recorrente, é oportuno citar 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).

18. Note-se que por ocasião da prolação do Acórdão *a quo*, o Exmo. Ministro Relator Benjamin Zymler asseverou que a irregularidade decorreu da não comprovação do liame necessário entre os pagamentos realizados e as despesas efetuadas, o que, por sua vez, conduziu a imputação de débito, nos seguintes termos:

> 3. No que se refere ao objeto pactuado, restou verificada a sua integral execução. Entretanto, após o exame da prestação de contas e a realização de inspeção in loco, o órgão concedente constatou a existência de diversas impropriedades na documentação apresentada, dentre as quais a ausência de algumas notas fiscais e de alguns extratos bancários mensais, a divergência entre o valor constante de nota fiscal e o valor debitado na conta corrente específica do ajuste e ausência dos despachos de adjudicação e homologação.O Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados, págs. 4-8 da Peça 19, e os extratos da conta bancária específica, págs. 11, 73, 122, 153, 180, 186, 204 e 231 da Peça 19, ambos exigências para a correta prestação de contas previstos no art. 10 da Resolução CD/FNDE n. 23/2006, de 22/4/2006, guardam correlação entre si.

19. O recorrente apresenta junto à peça recursal os documentos necessários à correta prestação de contas: a relação de pagamentos efetuados, pág. 16 da Peça 9, e os extratos da conta

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48500010.

bancária específica, págs. 26-42 da Peça 9, ambas irregularidades apontadas no Acórdão atacado. Além, do despacho de adjudicação e homologação à pág. 44 da Peça 9.

20. Nesta oportunidade, as despesas são suportadas pelos documentos consubstanciados nas notas de pagamento à empresa responsável, onde consta o controle dos cheques emitidos, bem como por notas fiscais emitidas pela construtora, cujas datas e valores coincidem com os extratos apresentados, págs. 17-24 da Peça 9.

21. Porém, diversamente da determinação contida no Termo Simplificado do Convênio, Condições Essenciais no Item III, alínea "d", à pág. 37 da Peça 3, a qual seguiu previsão do inciso XIX do art. 7º da IN/STN 1/97, o convenente deixou de integrar R$ 11.967,85, referente a parte da parcela da contrapartida cabível ao município. Irregularidade assumida pelo próprio recorrente. O que deveria ter sido feito na data do recebimento do repasse efetuado pela União, 31/10/2007, data da ordem bancária que transferiu os recursos federais, à pág. 23 da Peça 5.

22. A este propósito, cabe anotar que a jurisprudência deste Corte é no sentido de que a aplicação de contrapartida por parte do beneficiário deva ser vista sob a ótica da cooperação entre os entes conveniados. Consequência a este entendimento, sua não aplicação altera a proporção pactuada no financiamento do objeto, implicando na maior participação da União, sendo, assim, perfeitamente exigível a devolução da parte equivalente ao valor estipulado a este título (Acórdão n. 5.274/2011 – 1ª Câmara).

23. Exsurge, então, a obrigatoriedade de serem mantidas, quando da execução do objeto do convênio, as equações percentuais estabelecidas entre o órgão concessor dos recursos financeiros e o ente convenente, nos termos da celebração do instrumento. Em outras palavras, o débito deve ser representado pelos recursos federais aplicados em descompasso com os percentuais de execução pactuados na avença (Acórdão n. 1.209/2007 – 1ª Câmara).

24. Neste diapasão, os julgados desta Casa caminham no sentido de reforçar o entendimento de que a não aplicação da contrapartida configura-se em ato irregular, consubstanciado em infração a norma legal e regulamentar de natureza financeira e orçamentária (Acórdãos n. 62/2006, 364/2007, 3.097/2007 e 2.024/2008, todos da 2ª Câmara, bem como o Acórdão n. 1.209/2007 da 1ª Câmara).

25. Portanto, os valores não repassados devem ser devolvidos ao Tesouro Nacional, de acordo com a relação percentual originalmente estabelecida por meio do Convênio. No caso concreto, em termos percentuais, o objeto do Convênio deveria ter sido concluído com 90,79% de recursos da União e 9,21% do Município.

26. Logo, aplicando-se estes percentuais à parcela dos recursos que não foi devidamente integralizada pela municipalidade (R$ 11.967,85), chega-se ao resultado que cabe ao responsável devolver à União a quantia de R$ 10.865,61, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, calculados a partir de 31/10/2007, até a efetiva quitação dos débitos, na forma prevista na legislação em vigor (citar jurisprudência).

27. Outro importante aspecto a ser considerado é o fato de que, em sede recursal, o recorrente apresentou documento com indício de fraude.

28. Observa-se que durante todas as tratativas anteriores a assinatura do Convênio houve a preocupação de se delimitar com clareza o objeto do Ajuste, tendo sido alterada a destinação de "custear a pavimentação da Rua Santa Cecília 1.536 m^2 e Rua João Sombra com 2.560 m^2" (págs. 10-12 da Peça 1) para "custear a pavimentação, em tijolos maciços, da Rua João Sombra numa área total de 3.603,20 m^2" (págs. 36-38 da Peça 3).

29. As tratativas para corrigir a divergência constaram, inclusive, de forma expressa, de análises preliminares do MD, *v. g.* alínea "f" do Exame Preliminar às págs. 4-5 da Peça 3.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48500010.

30. A confusão administrativa da municipalidade levou o jurisdicionado a colacionar, por mais de uma vez, documentos nas diversas prestações de contas por ele apresentadas com objeto diverso daquele pactuado, *v. g.* Termo de Aceitação Definitiva da Obra, Relatório de Cumprimento do Objeto e Relação de Bens, às págs. 23 e 43-44 da Peça 9.

31. Incongruências somente superadas pela inspeção no local feita pelo Órgão Concedente, que atestou o cumprimento do objeto avençado, qual seja "a pavimentação, em tijolos maciços, da Rua João Sombra numa área total de 3.603,20 m^2" (págs. 60-62 da Peça 6), e já alertava para os erros apresentados na prestação de contas original, e pelo Voto do Acórdão inaugural que afirmou "no que se refere ao objeto pactuado, restou verificada a sua integral execução".

32. Nessa toada, o recorrente colacionou junto ao presente recurso Termo Simplificado do Convênio que traz, novamente, de forma descompassada, objeto diverso daquele aprovado pelo Concedente (págs. 9-11 da Peça 6). Desta feita, com assinaturas diferentes das autoridades que o aprovaram, fato que é claramente perceptível ao se comparar o documento de págs. 10-12 da Peça 1, no qual não há aposição de assinaturas ou rubricas, com o novo documento apresentado em sede recursal (págs. 9-11 da Peça 6), este assinado, no entanto, com firmas diversas daquelas apostas no documento efetivamente aprovado pelo MD, às págs. 36-38 da Peça 3.

33. Pondera-se, portanto, que houve a apresentação de documentação, apensada a presente peça recursal, com indícios de fraude, a qual não repercute no deslinde da análise do presente recurso, ante a realidade factual encontrada na inspeção e os fundamentos do Acórdão atacado. No entanto, a apresentação de documentação fraudulenta poderá ensejar o envio deste fato para a apuração da esfera competente, a fim de apurar a fraude perpetrada pelo recorrente, com a consequente responsabilização dos infratores.

34. Ante o exposto, propõe-se que esta Casa conheça e dê provimento parcial ao recurso interposto, elidindo parcialmente o débito imputado, além de mitigar a multa aplicada no item 9.2, conquanto, mantenha a irregularidade das contas do recorrente.

IV - DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Isto posto, tendo em vista as alegações e os documentos carreados pelo Sr. Joais da Silva dos Santos, CPF 594.911.402-72, bem como a detida análise dos documentos que já constavam do processo, submetem-se os autos à consideração superior, propondo a esta Colenda Corte de Contas:

> I - conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo recorrente contra o Acórdão 7.195/2010-TCU-2ª Câmara, com fulcro nos art. 32, I, da Lei 8.443/1992 e art. 285, §2º, do RI/TCU, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, elidindo parcialmente o débito imputado, conquanto, continue a considerar irregulares as presentes contas do recorrente, e, em consequência, altere a redação dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão recorrido, para mitigar a multa, dando-lhes a seguinte redação:
>
> 9.1 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", 19, caput, 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, julgar irregulares as presentes contas e condenar o Sr. Joais da Silva dos Santos (CPF nº 594.911.402-72) ao pagamento da importância de R$ 10.865,61 (dez mil e oitocentos e sessenta e cinco reais e sessenta e um centavos), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante este Tribunal (artigo 214, inciso III, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, corrigida monetariamente e acrescida dos encargos legais pertinentes, calculados a partir de 31/10/2007 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;
>
> 9.2 aplicar ao Sr. Joais da Silva dos Santos (CPF nº 594.911.402-72) multa nos termos dos artigos 19, caput, e 57 da Lei nº 8.443/92, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48500010.

contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

II- dar conhecimento às entidades/órgãos interessados, ao recorrente, à Prefeitura Municipal de Capixaba/AC, ao ministério da defesa-MD e à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Acre da deliberação que vier a ser proferida.

TCU/Secretaria de Recursos, em 22/5/2012.

(*Assinado eletronicamente*)

BERNARDO LEIRAS MATOS
Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 7671-6

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48500010.