

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 000.665/2014-2.

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Entidade: Município de São Luís do Curú – CE.

Responsável: Marinez Rodrigues de Oliveira (223.168.923-53).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. DOCUMENTOS INSUFICIENTES PARA COMPROVAR A REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Marinez Rodrigues de Oliveira (peça 24) contra o Acórdão 4.535/2014-TUC-2ª Câmara, prolatado nos presentes autos de tomada de contas especial, por meio do qual este Tribunal decidiu rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável e julgar suas contas irregulares, condenando-a ao pagamento do débito de R\$ 51.503,76 e multa no valor de R\$ 20.000,00.

2. Adoto como relatório a instrução elaborada pela Secretaria de Recursos, com os ajustes de forma que considero pertinentes:

HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor de Marinez Rodrigues de Oliveira, ex-prefeita municipal de São Luís do Curú/CE, ante sua omissão quanto ao dever de prestar contas dos recursos repassados àquele município no âmbito do Convênio 802.034/2006 (Siafi 581093), no valor de R\$52.024,00, sendo R\$51.503,76 de responsabilidade do concedente e R\$520,74 de contrapartida.

4. A avença objetivou conceder apoio financeiro para o desenvolvimento de ações que promovessem o aperfeiçoamento da qualidade do ensino e o melhor atendimento aos alunos da educação básica, por meio da formação continuada de profissionais de apoio.

5. Em decorrência da omissão no dever de prestar contas, da ausência de aplicação da contrapartida e da não comprovação do nexo de causalidade entre valores federais transferidos e despesas havidas, o aresto recorrido imputou débito à ex-prefeita, o qual correspondeu à totalidade do valor repassado, descontado o valor já restituído (item 9.2), além de aplicar-lhe multa com fulcro no artigo 57 da Lei Orgânica/TCU (item 9.3).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. Em exame preliminar de admissibilidade esta secretaria propôs conhecer o recurso de Marinez Rodrigues de Oliveira (peça 26), com suspensão dos efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.5 do acórdão guerreado em relação ao recorrente, o que foi ratificado por Despacho do Exmo. Ministro José Jorge (peça 28).

EXAME DE MÉRITO

7. Delimitação do recurso

7.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) cabia aos sucessores da recorrente na prefeitura de São Luís de Curú/CE prestar contas dos recursos do Convênio 802.034/2006;

b) é possível invalidar o processo a partir da fase de citação e conceder novo prazo para apresentação das contas; e

c) é pertinente suspender o processo de contas especial até o deslinde da ação judicial que cuida do afastamento da recorrente do cargo de prefeita.

8. Responsabilidade pela apresentação das contas

8.1. Afirma que os recursos referentes ao Convênio 802.034/2006 foram geridos com “responsabilidade, seriedade, dedicação, compromisso com a coisa pública, zelo, proficiência”, em observância às normas legais aplicáveis.

8.2. Aduz alguns princípios, em especial da legalidade e da moralidade, transcrevendo o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal/88, além de doutrinadores como Celso Antônio Bandeira de Mello e Hely Lopes Meirelles.

8.3. Alega que executou quase a totalidade do objeto conveniado, inclusive aplicando o valor da contrapartida, ao contrário do que foi registrado quando da prolação do acórdão combatido.

8.4. Informa que foi afastada do exercício do cargo de prefeita em outubro de 2008, por decisão judicial, não podendo concluir a execução do convênio e apresentar as contas, cujo prazo “se expiraria ano final de 2008”.

8.5. Faz alusão à Súmula-TCU 230, sobre a responsabilidade do prefeito sucessor em apresentar as contas. Esclarece que o vice-prefeito assumiu o cargo quando de seu afastamento, exercendo-o entre outubro e dezembro/2008, e nova prefeita foi empossada em janeiro de 2009. A recorrente alega que não conseguiu obter junto a seus sucessores a documentação necessária a elaborar as contas do convênio.

8.6. Defende que a obrigação de prestar contas é do município e não da pessoa do prefeito, trazendo decisões judiciais que, alega, corroboram esse entendimento.

Análise

8.7. De início registre-se que o recurso apresentado repete praticamente *ipsis litteris* as alegações de defesa da ex-prefeita, autuadas à peça 11 dos autos.

8.8. A tomada de contas originou-se da omissão da ora recorrente em apresentar as contas do Convênio 802.034/2006. É o que se lê do parecer do tomador de contas (peça 2, p. 23).

8.9. Desta feita, a exemplo do que fizera quando trouxe aos autos suas alegações de defesa, a recorrente afirma que cabia aos seus sucessores no cargo de prefeito apresentarem as contas ao FNDE. No entanto, o prazo para que apresentasse as contas do Convênio 802.034/2006 terminou antes de sua saída da prefeitura.

8.10. Ademais, a Sra. Marinez Rodrigues de Oliveira não trouxe aos autos qualquer documentação comprobatória da execução do objeto conveniado. Ainda que se admitisse que houve a execução do projeto pactuado, a ausência das contas inviabiliza seja verificado elemento essencial para a quitação das contas do gestor dos recursos, qual seja; o necessário nexo entre despesas realizadas e o objeto executado.

8.11. A jurisprudência desta Corte é clara no sentido de que a mera execução do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas fiscais e extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinado serviço foi executado com os recursos transferidos.

8.12. Dito de outro modo, a execução do objeto pactuado não garante por si só que os recursos empregados foram aqueles repassados pela União ao conveniente. Nesse caso, a impossibilidade de estabelecer o nexó entre uma obra ou serviço e os recursos recebidos é que leva à imputação do débito. Cabe anotar que a assertiva não significa afirmar que houve desvio dos recursos para outra finalidade que não aquela pactuada entre seu gestor e a União, mas, tão somente, que não foi possível constatar a necessária correlação em comento.

8.13. O voto que conduziu o Acórdão 6.173/2011-TCU-1.^a Câmara é esclarecedor nesse ponto:

16. A jurisprudência deste Tribunal é no sentido da impossibilidade de se atestar a regularidade da gestão dos recursos públicos federais, repassados mediante convênio, ante a inexistência de documentos que comprovem a necessária relação de causalidade entre as quantias repassadas e os eventos contratados (Acórdãos nos 84/2009-TCU-2.^a Câmara, 53/2009-TCU-Plenário, 84/2009-TCU-1.^a Câmara, 125/2009-TCU-1.^a Câmara, 547/2011-TCU-2.^a Câmara, entre outros). Nesses casos, esta Corte de Contas imputa integralmente o débito aos responsáveis.

17. Não é demais frisar que a falta de conciliação entre as notas fiscais emitidas e os extratos bancários impede o estabelecimento de correlação entre os valores dos cheques e os das notas fiscais informados na relação de pagamentos e, por consequência, o débito deve ser imputado tão somente ao presidente da [omissis], pelo montante transferido pela União.

18. Também entendo que não merece acolhida a alegação do defendente de que as irregularidades deveram-se à inexperiência da responsável técnica. As condições para a aplicação dos recursos públicos estavam detalhadas no termo de convênio assinado pelo próprio presidente da [omissis], não havendo escusa para a execução do projeto ignorando o que foi acordado com o Poder Público, por se tratar de verba dita de uso "carimbado".

19. Na qualidade de gestor de recursos públicos, [omissis] está sujeito, por dever constitucional, à obrigação de demonstrar o seu correto emprego, inclusive no que respeita à observância dos princípios que regem a Administração Pública, definidos no art. 37 da Constituição Federal. A concretização de tal dever dá-se mediante a apresentação, no prazo acertado e na forma definida nas normas aplicáveis, de todos os comprovantes hábeis a mostrar, de forma transparente, a licitude dos atos praticados e o alcance das metas pactuadas.

20. Ressalto que a recomposição do dano ao erário independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou auferimento de vantagem pelo gestor em razão da execução do convênio.

8.14. Em relação a responsabilidade pelas contas do convênio, não procede o argumento de que o afastamento da recorrente do cargo de prefeita automaticamente transferiu tal missão aos seus sucessores. Isto porque o prazo para que as contas fossem apresentadas expirou em 28/05/2008 (peça 2, p. 15, tabela 'Dados do Convênio'), antes, portanto, do afastamento da ex-prefeita do cargo que então ocupava, como visto anteriormente.

8.15. Assim, a melhor inteligência da Súmula-TCU 230 não condiz com a interpretação pretendida pela recorrente. A norma prevê apenas que cabe ao prefeito sucessor prestar contas de recursos federais recebidos pelo antecessor na hipótese deste próprio não tê-lo feito. Ainda, que na impossibilidade de fazê-lo, que adote providências no sentido de resguardar o patrimônio público, sob pena de corresponsabilidade.

8.16. Nessa linha, extrai-se o seguinte excerto do relatório que precedeu o Acórdão 39/2007-TCU-1.^a Câmara, sobre recurso de reconsideração em tomada de contas especial instaurada em função de irregularidades na aplicação de recursos de convênios, a saber:

29. Em relação à responsabilidade do sucessor pela prestação de contas, vale lembrar os termos da Súmula TCU nº 230:

‘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.’

30. No presente caso, o gestor que sucedeu o recorrente adotou as medidas legais previstas na súmula em caso de impossibilidade de prestar contas (fls. 765/766, vol. 3), ou seja, foram ajuizadas as ações cabíveis.

31. Além disso, a Súmula 230 não exclui a responsabilidade de antecessor, que foi o real gestor dos recursos. A obrigação do antecessor fica ainda mais evidente nos casos em que o sucessor adota as medidas judiciais e administrativas cabíveis ao resguardo do erário, tal como se verifica no presente caso (Acórdão nº 327/2005 – 2ª Câmara).

8.17. Por sua vez, o voto que orientou o Acórdão 1.564/2011-TCU-2.ª Câmara, sobre tomada de contas de ex-prefeito por omissão na prestação de contas de recursos federais geridos, tratou de situação idêntica a deste processo:

9. Por fim, no que diz respeito à responsabilidade solidária da atual prefeita municipal, sucessora do Sr. Alberto Dauaire Filho, verifico, segundo já observado pela Secex/RJ, que não há como aplicar, in casu, o Enunciado da Súmula/TCU nº 230, que prevê a responsabilização solidária do prefeito sucessor sempre que esse último "não houver prestado contas ou instaurado procedimento contra o gestor antecessor que tenha gerido inadequadamente os recursos.". Isso ocorre por que a data final para a obrigação de prestar contas se deu ainda na gestão do Sr. Aberto.

8.18. Ainda, foi ajuizada Ação de Improbidade Administrativa com Pedido de Ressarcimento ao Erário pela prefeita sucessora da recorrente (peça 1, pp. 265-284), o que exclui a responsabilidade da nova prefeita no que diz respeito a esta tomada de contas, em atenção à citada Súmula-TCU 230.

8.19. Em relação às três ações judiciais que amparariam a posição defendida pela recorrente e mencionadas no recurso, sendo uma do Tribunal de Justiça de Pernambuco e duas do Tribunal Regional Federal da 5.ª Região (peça 24, pp. 8-9), nota-se que prazo para a apresentação das contas expirou durante o mandato do prefeito antecessor, ou, do sucessor, e ainda, num terceiro julgado, entendeu-se que a obrigação de prestar contas recaiu sobre o prefeito sucessor, que o prazo expirara durante intervenção federal no município.

8.20. Por fim, sobre as alegações de que os sucessores não entregaram à recorrente a documentação necessária à apresentação das contas, ainda que não se vislumbre maior influência no fato sobre o deslinde do presente processo, nota-se que também não foi juntada qualquer comprovação nesse sentido. De todo modo, se tal dificuldade de fato ocorreu cabia à ora recorrente adotar as medidas que entendesse cabíveis – inclusive judiciais – a fim de obter essa documentação.

9. Invalidação do processo e novo prazo para prestar contas

9.1. Com base nos fatos narrados, nas normas legais e na jurisprudência invocada, a ex-prefeita requer seja invalidado o processo de tomada de contas especial a partir de sua citação, e concedido o prazo de 120 dias para que apresente as contas do Convênio 802.034/2006.

Análise

9.2. A recorrente foi citada pela Secex/CE por ofícios expedidos em fevereiro e abril de 2014, para apresentar defesa ou recolher o valor do débito apurado, com prazo de quinze dias, vindo a apresentar suas alegações somente em junho de 2014 (peças 6, 9 e 11).

9.3. Desta feita, requer seja invalidada a fase de citação e concedido novo prazo de 120 dias para que possa corrigir imperfeições na prestação de contas que estaria elaborando para entregar ao TCU. Tal medida mostra-se desarrazoada, vez que, independente de anular-se a fase citatória, a recorrente não traz qualquer comprovação de que esteja de fato elaborando as contas do convênio e, portanto, que justifique lhe seja concedido algum prazo para que as apresente, postergando a análise do presente recurso.

9.4. Note-se que entre a protocolização do recurso ora em exame na data de 2/10/2014 e o presente momento não houve o encaminhamento de novos documentos sobre as contas pela ex-prefeita. Assim, mostram-se impertinentes os requerimentos acima, formulados pela recorrente.

10. Suspensão do processo de contas até decisão em processo judicial

10.1. Requer a suspensão da tomada de contas especial até o julgamento final do Processo 2505-29.2011, com trâmite na Comarca de São Luís do Curú/CE, em função do artigo 265, do Código de Processo Civil, pois os processos teriam os mesmos fatos como seus objetos.

Análise

10.2. O Processo 2505-29.2011 a que alude a recorrente possivelmente se refere ao Processo 2505.29.2011.8.06.0165/0, uma Ação de Improbidade Administrativa na qual a ex-prefeita figura como uma das requeridas. Consulta ao site do Tribunal de Justiça do Ceará revela que a última movimentação processual ocorreu em 01/04/2014, com a expedição de um ofício.

10.3. A jurisprudência do TCU adota o princípio da independência das instâncias administrativa e judiciária, significando que as decisões do Tribunal, a princípio, não são vinculadas por decisões judiciais (ex: Acórdãos-TCU 3125/2013 e 2169/2013, ambos do Plenário, 1222/2013, da 2.^a Câmara e 2059/2011, da 1.^a Câmara, entre outros).

10.4. O voto condutor do Acórdão 2/2003-TCU-2^a Câmara demonstra a posição pacífica e ainda atual do TCU sobre o tema, quando assim dispôs:

O TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, de modo que a proposição de qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não obsta que esta Corte cumpra sua missão constitucional. De fato, por força de mandamento constitucional (CF, art. 71, inc. II), compete a este Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração federal direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário. E, para o exercício dessa atribuição específica, o TCU é instância independente, não sendo cabível, portanto, tal como pretende o interessado, que se aguarde manifestação do Poder Judiciário no tocante à matéria em discussão.

CONCLUSÃO

11. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a responsabilidade pela apresentação das contas do Convênio 802.034/2006 cabia à própria recorrente e, não, a seus sucessores na prefeitura, vez que o prazo para cumprir tal obrigação expirou enquanto ocupava o cargo de prefeita municipal;

b) não se justifica a invalidação do processo a partir da fase citatória, com a concessão de novo prazo para apresentação das contas, pois não se constata ilegalidade alguma no curso do trâmite processual, tampouco o retardo da presente análise, ante a ausência de notícias sobre providências efetivas da ex-prefeita no sentido de que efetivamente virá a apresentar aquela documentação;

c) a suspensão do processo de contas até o deslinde de ação judicial sobre improbidade administrativa na qual figura a recorrente não encontra amparo na jurisprudência do TCU.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por Marinez Rodrigues de Oliveira e, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) dar conhecimento à recorrente e à Procuradoria da República no Estado do Ceará da deliberação que vier a ser proferida.

3. A proposta contou com a anuência dos dirigentes da unidade e com do Ministério Público junto ao TCU (peças 36 e 37), representado nos autos pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 38).

É o relatório.