

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 000.201/2014-6.

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Município de Mirinzal – MA.

Responsável: Agenor Almeida Filho (237.933.173-15).

Representação legal: Joana Mara Gomes Pessoa Miranda (OAB/MA 8.598).

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS DO PROGRAMA DE APOIO AOS SISTEMAS DE ENSINO PARA ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (PEJA) REPASSADOS PELO FNDE. CONHECIMENTO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DECISÃO COMBATIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Secretaria de Recursos (peça 43), acolhida pelos dirigentes daquela unidade (peças 44 e 45), bem como pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 47):

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto por Agenor Almeida Filho, ex-prefeito de Mirinzal/MA (peça 23) em face do Acórdão 7773/2014 – TCU – 2ª Câmara (peça 20).

2. A deliberação recorrida tem o seguinte teor, destacando-se **em negrito** os itens em que houve sucumbência dos recorrentes (peça 20):

9.1. rejeitar as alegações de defesa de Agenor Almeida Filho;

9.2. julgar irregulares as contas de Agenor Almeida Filho;

9.3. condená-lo ao recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) das quantias abaixo indicadas, acrescidas de encargos legais calculados desde as respectivas datas de ocorrência até a data do pagamento:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
59.600,00	30/12/2004
842,00	30/12/2004

9.4. aplicar-lhe multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser recolhida ao Tesouro Nacional, com incidência de encargos legais, calculados da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.5. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

- 9.7. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial;
- 9.8. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência de encargos legais sobre o valor de cada parcela;
- 9.9. alertar ao responsável que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor; e
- 9.10. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão para adoção das medidas cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

HISTÓRICO

3. A presente tomada de contas especial (TCE) foi instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) contra Agenor Almeida Filho, ex-prefeito de Mirinzal/MA, em decorrência da impugnação parcial das despesas efetuadas com recursos do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) repassados no exercício de 2004.

4. A TCE foi motivada pela constatação de irregularidades na execução do PEJA/2004 consignado no Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa e Pagamentos Efetuados, de realização de pagamentos em espécie, referente ao cheque 850015, no dia 30/12/2004, no valor de R\$ 59.600,00 (peça 1, p. 106), e ausência de aplicação financeira dos recursos no mercado financeiro, num total de R\$ 842,12.

5. As alegações de defesa do recorrente (peça 12, p.1-9) foram devidamente apreciadas pela unidade técnica (peças 16 a 18), que as rejeitou sob os seguintes fundamentos:

5.1. (...) a distância do banco é justificativa corrente para irregularidades desse tipo, que não pode ser acatada, tendo em vista não somente a desobediência às normas do artigo 20 da IN 1/97, mas também pelo fato de que não se permite comprovar o nexo de causalidade entre a documentação apresentada a título de prestação de contas e a execução do objeto pactuado. Ademais, observa-se que nos extratos bancários juntados aos autos (peça 1, p. 104-106), evidencia compromissos outros efetuados por meios de cheques pagos na agência do Banco do Brasil, localizada no município de Cururupu (MA), em cuja agência foi aberta a conta corrente para os depósitos das ordens bancárias para a execução do referido programa; não houve apresentação de defesa pelo responsável, referente a ausência de cópia do extrato bancário de aplicação financeira, (art. 31, § 9 da IN 1/97).

5.2. As justificativas apresentadas pela procuradora do ex-gestor a este Tribunal, idênticas às prestadas ao concedente (peça 1, p. 144-148), da mesma forma, não podem ser acatadas, visto que a documentação apresentada, como também o saque via cheque, no valor de R\$ 59.600,00, para pagamento em espécie ao fornecedor, impede que se estabeleça o devido nexo de causalidade entre a origem dos recursos e a natureza da despesa, já que há informação prestada pelo gestor no sentido de que os pagamentos foram realizados em espécie, embora os saques tenham sido efetuados mediante cheques.

6. O *Parquet* Especializado junto a esta Corte, na linha do entendimento sufragado pela unidade técnica, propôs a rejeição das alegações de defesa, fundamentando-se nos seguintes elementos (peça 19 – grifado no original):

O responsável juntou aos autos Escritura Pública que contém declaração dos Srs. Agenor Almeida Filho, então Prefeito de Mirinzal/MA, Iadine Schalcher Santos Almeida, então Tesoureira da Prefeitura Municipal de Mirinzal/MA e Celmo Luís Costa Ribeiro, então Procurador da empresa Via Center Comércio Ltda. (peça 12, p. 8-9). Em resumo, tal documento contém descrição dos fatos análoga a que foi apresentada pelo defendente.

Esse argumento não merece acolhimento, sobretudo porque o saque em espécie impede a demonstração do nexo de causalidade entre os recursos e as despesas declaradas. A inexistência

de agência bancária no Município não justifica o saque em questão, inclusive porque outras tantas despesas foram pagas aos fornecedores por intermédio de cheques nominais vinculados à mesma conta da Prefeitura (peça 1, p. 104-106). Em outras palavras, a irregularidade poderia ter sido facilmente evitada, bastando, para isso, que todos os pagamentos tivessem sido feitos mediante a entrega de cheques nominativos aos fornecedores.

A Ficha de Entrada e Saída de Produtos e a Escritura de Declaração são provas insuficientes da efetiva vinculação do suposto fornecimento de produtos com os recursos sacados. Quanto à mencionada Ficha, não há como se certificar de sua originalidade e fidedignidade. Pela falta de valores unitários, também não há como avaliar a razoabilidade dos preços de cada um dos alimentos.

Cabe ressaltar, todavia, que tal Ficha contempla a aquisição de 1.349 kg de alimentos, que resultou no pagamento de R\$ 59.600,00, de modo que cada quilograma de alimento custou, **em média, no ano de 2004**, nada menos que R\$ 44,18. Desse modo, ou a ficha está incompleta ou o preço praticado é absolutamente irreal face o preço médio dos alimentos adquiridos (biscoito doce, arroz com linguiça, polpa de fruta, biscoito de água e sal etc.).

Quanto à referida Declaração, entendo que o ex-Prefeito e a ex-Tesoureira não gozam de imparcialidade, o que debilita o valor probatório do documento. Inexiste prova de que o outro declarante, de fato, era Procurador de tal empresa. De qualquer forma, de modo geral, a declaração se mostra um elemento de prova frágil, sobretudo por não indicar precisamente que produtos foram entregues e quais os preços praticados, dados esses indispensáveis para se estabelecer o elo entre os recursos, os produtos e o pagamento em questão.

7. Ratificando as teses unânimes defendidas pela unidade técnica e pelo MP/TCU, o relator *a quo* propôs a condenação do recorrente, fundamentando-se, sobretudo, nos seguintes argumentos (peça 21 – grifado no original):

- a) “pagamentos em espécie não encontram respaldo legal e não permitem o estabelecimento do necessário nexos causal entre receitas e despesas, sendo admitidos em situações excepcionais, o que não é o caso da aplicação de recursos fundo a fundo oriundos do Peja”;
- b) “é inaceitável o argumento da falta de agência do Banco do Brasil no município de Mirinzal/MA para justificar o pagamento em espécie, porque todos os demais pagamentos a conta de recursos do Peja (R\$ 138.204,00) foram efetuados mediante cheques emitidos pelo município”;
- c) o argumento das péssimas condições das estradas milita no sentido contrário ao que quer fazer crer o responsável, pois “as más condições das estradas indicavam não ser recomendável o deslocamento do tesoureiro ao município de Curupuru/MA para o saque em espécie, mas sim a emissão de cheque ao fornecedor”;
- d) consoante apontou o MP/TCU, também não lhe socorre a ficha de controle do almoxarifado apresentada;
- e) as declarações juntadas aos não possuem força suficiente capaz de demonstrar o nexos de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas;
- f) o ônus da prova compete ao responsável, consoante jurisprudência pacificada neste Tribunal de Contas e no Supremo Tribunal Federal; e
- g) inexistem nos autos elementos que permitam concluir pela boa-fé da conduta de Agenor Almeida Filho.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. O recurso de reconsideração foi admitido pelo relator *ad quem* (peça 36), que ratificou o exame de admissibilidade contido nas peças 33 e 34, em que se propôs o conhecimento do recurso, nos termos dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão recorrido, em relação ao recorrente.

EXAME DE MÉRITO

9. Delimitação

9.1. Constitui objeto do presente exame verificar se as razões recursais elidem as irregularidades consubstanciadas nos autos, especialmente a realização de pagamento em espécie, contrariando as normas aplicáveis ao convênio em apreço.

10. Da suposta regularidade do pagamento em espécie.

Argumentos

10.1. O recorrente pretende demonstrar que o pagamento em espécie foi regular, afirmando-se nos seguintes fundamentos (peça 23, p. 2-3):

a) ratifica, primeiramente, que o município de Mirinzal-MA, até dezembro de 2004 não contava com nenhuma agência bancária em sua sede, razão pela qual sua população “tinha que abrir conta em bancos de outras cidades ou trabalhar sem realizar movimentações e transações bancárias”;

b) anota que a agência do Banco do Brasil foi inaugurada em 10/12/2014;

c) historia que a Prefeitura recebia seus créditos por meio de conta aberta no Banco do Brasil do município de Cururupú-MA, a 40 km de Mirinzal. Anota que havia “dificuldade de locomoção entre os dois municípios, devido ao péssimo estado de conservação da estrada.” Por essa razão, o tesoureiro municipal, “no afã de promover celeridade ao seu serviço, algumas vezes sacava a quantia em dinheiro e realizava o pagamento em espécie na sede da Prefeitura ao fornecedor”;

d) pontua que essa situação reproduziu-se no caso concreto, pois após o recebimento dos recursos em conta corrente, realizou-se licitação, sagrando-se vencedora a empresa Via Center Comércio Ltda., “que no prazo legal entregou os produtos, de acordo com a descrição da Nota Fiscal nº 0430, datada de 30/12/2004, conforme faz prova Ficha de Entrada e Saída de Produtos em anexo à defesa, dando conta da entrega em 08/11/2004, assinada por servidor público responsável à época pelo depósito de estoque de alimentação”;

e) alega que a mercadoria foi recebida, a nota fiscal foi devidamente empenhada e entregue à Tesouraria, que em 30/12/2012 efetuou o pagamento em espécie no valor de R\$ 59.600,00, “pelos motivos acima expostos e pela data avançada, tudo conforme Escritura Pública de Declaração anexada à defesa”;

f) diz que após finalizada essa etapa, no ano seguinte foram prestadas contas do referido programa junto ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE;

g) ressalta “que não houve em nenhum momento desvio de recurso público, enriquecimento ilícito, muito menos dano ao erário, vez que o objeto foi devidamente cumprido, tendo os produtos sido entregues e o pagamento devidamente efetuado ao credor”;

h) sublinha que “os motivos expostos e os documentos acostados afastam qualquer dúvida quanto a comprovação da execução do PEJA/2004, não podendo o ex-gestor Agenor Almeida Filho, sofrer qualquer tipo de sanção, sobretudo a pecuniária”; e

i) quanto ao pagamento do fornecedor por meio de dinheiro em espécie, reitera “que o fato ocorreu, como já explicitado supra, por questões de força maior, sem que houvesse interesse ou qualquer outro motivo escuso”;

10.2. Em face do exposto, pede a extinção do processo, a reconsideração da multa e da condenação de devolução de valor ao erário imputada no Acórdão. Requer, ainda, a oitiva do Ministério Público junto ao TCU, bem como a “intimação pessoal dos patronos do Recorrente, para fins de oportunizar-lhes a sustentação oral quando do julgamento do presente recurso (...)”.

Análise

10.3. Como visto, o recorrente não se pronunciou sobre a não-aplicação no mercado financeiro de parcela dos recursos recebidos, tendo limitado sua defesa à questão do pagamento em espécie ao fornecedor.

10.4. Consoante constou do Relatório do [AC-1744-13/14-2](#) (Min. Relator Raimundo Carreiro), a movimentação em espécie de recursos do Convênio impede “o estabelecimento de nexos de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio custeado com recursos públicos, o que prejudica a análise da prestação de contas do convênio. Nesse sentido são os Acórdãos: 3.384/2011 – TCU – 2ª Câmara, 2.831/2009 – TCU-2ª Câmara, 1.298/2008 – TCU – 2ª Câmara, 1.385/2008 – TCU – Plenário, 264/2007 – TCU – 1ª Câmara, 1.099/2007 – TCU – 2ª Câmara, 3.455/2007 – TCU – 1ª Câmara, entre outros.”

10.5. Em outro processo, também relatado pelo Min. Raimundo Carreiro ([AC-1396-10/14-2](#)), mencionou-se que:

23. O saque em espécie da conta vinculada rompe o nexo de causalidade que deve existir entre as despesas realizadas e os recursos descentralizados pelo convênio. A importância do assunto para a correta prestação de contas dos recursos conveniados pode ser extraída das elucidativas considerações expostas pelo Subprocurador-Geral do MP junto TCU, Dr. Lucas Rocha Furtado, para quem (excerto do parecer emitido no TC [020.451/2007-6](#)):

Ao sacar os recursos da conta vinculada, o gestor dificulta sobremaneira a fiscalização dos órgãos de controle. Por isso é que o disposto no art. 20 da IN/STN nº 01/1997, no sentido de que os saques ocorridos na conta específica devem ser feitos sempre por meio de cheques nominais ou ordem bancária, não se traduz em mero formalismo legal, mas sim em exigência indispensável para a comprovação do referido nexo causal.

O responsável, ao não observar a legislação de regência, assume todos os riscos de sua prestação de contas ser rejeitada. Certo é que a nota fiscal apresentada pelo ex-prefeito não afasta as suspeitas, sempre presentes nesses casos, de utilização dos mesmos comprovantes de despesas para prestação de contas de recursos oriundos de fontes diversas.

A exigência estabelecida pelo art. 20 da IN/STN nº 01/1997 não representa dever cuja observância demande elevado grau de diligência por parte do administrador público, pois a noção de que os recursos públicos são “carimbados” - deles não se podendo dispor livremente - traduz um dos princípios mais basilares da administração estatal.

10.6. Desse modo, ainda que se admita a execução do objeto, *ad argumentandum tantum*, o pagamento em espécie impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre a origem dos recursos e as despesas realizadas.

10.7. De fato, a jurisprudência pacífica desta Corte firmou o entendimento segundo o qual a mera execução física do objeto, 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 a consecução do objeto. O voto condutor do Acórdão 399/2001 – TCU – 2ª Câmara sintetiza a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas sobre o assunto:

Quanto ao mérito, assiste razão aos pareceres quando afirmam que a verificação física da obra, isoladamente, não é suficiente para comprovar que os recursos do convênio em exame foram corretamente aplicados. A existência física não comprova que a obra foi realizada com os recursos do referido convênio. **Há que se obter nexo causal entre essa execução e os documentos de despesas da Municipalidade, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível à fiscalização afirmar que aquela obra foi executada com os recursos transferido pelo Convênio examinado** (grifos acrescidos).

10.8. A ausência do nexo de causalidade impossibilita identificar se a obra foi executada (ou custeada) ou se os serviços foram financiados com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença.

10.9. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais – como o Decreto-lei 200/1967 e a Instrução Normativa – STN 1/1997. Nesse sentido é o teor dos

seguintes julgados deste Tribunal: Acórdãos 1.573/2007 – 1ª Câmara, 297/2008 – 2ª Câmara e 747/2007 – Plenário.

10.10 Desse modo, os documentos constantes do processo não permitem comprovar a correta aplicação dos recursos do convênio.

CONCLUSÃO

11. Nesses termos, reiterando os fundamentos da condenação do recorrente constantes dos itens 5 a 7, *retro*, alvitra-se o desprovimento do presente recurso, pois a movimentação em espécie dos recursos federais repassados a título de convênio impede o estabelecimento denexo de causalidade entre a origem dos recursos e as despesas supostamente por eles financiadas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 7773/2014 – TCU – 2ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer o recurso interposto, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) deferir a sustentação oral requerida, nos termos regimentais;
- c) dar ciência ao recorrente e aos demais interessados do acórdão que vier a ser proferido.

É o relatório.