

VOTO

Preliminarmente, registro que atuo nos autos em razão de convocação para exercer as funções de Ministro, em virtude de afastamento do Senhor Ministro Bruno Dantas, nos termos da Portaria-TCU nº 456, de 19 de outubro de 2017.

2. Em julgamento, recurso de revisão interposto por Edmundo Rodrigues Júnior em face do Acórdão 7.933/2014-TCU-2ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) acerca de recursos repassados na modalidade “fundo a fundo” à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para o Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja) e, no que interessa ao recorrente, julgou suas contas irregulares em razão da omissão no dever de prestar contas, imputando-lhe débito de R\$ 104.479,15 e multa de R\$ 30.000,00.

3. Nesta oportunidade, o recorrente alega, em síntese, que: teria apresentado a prestação de contas tempestivamente perante o FNDE; ainda que fosse considerada intempestiva, a prestação de contas apresentada teria que ser necessariamente aprovada, conforme precedentes mencionados; o objeto do pacto realizado entre as partes teria sido integralmente cumprido, de forma transparente e proba, sem prejuízo ao erário; o ato de improbidade deveria ser provado, e não presumido; a busca pela verdade material remeteria ao caminho da aprovação das contas, devidamente apresentada.

4. Após examinar as razões recursais, a Secretaria de Recursos concluiu que não foram trazidos elementos suficientes para alterar a deliberação recorrida, razão pela qual, com a concordância do Ministério Público junto ao TCU, propõe o conhecimento e o não provimento do apelo recursal.

5. Preliminarmente, ratifico o despacho exarado no sentido de que o presente recurso merece ser conhecido, porquanto preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992.

6. Quanto ao mérito, concordo na íntegra com a análise empreendida pela secretaria especializada, transcrita no relatório precedente, a qual enfrentou e afastou com propriedade cada um dos argumentos apresentados pelo recorrente, motivo pelo qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de repisar as considerações mais pertinentes.

7. A alegada dificuldade na obtenção de documentos junto à prefeitura municipal de Forquilha/CE vem desacompanhada de quaisquer elementos probatórios. Ademais, eventuais dificuldades do gestor na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos geridos, inclusive as derivadas de ordem política, se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria, uma vez que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal do gestor.

8. Segundo o recorrente, a prestação de contas teria sido apresentada ao FNDE em 2/5/2016. Ocorre que o documento dos Correios de código DJ059184445BR não é capaz de demonstrar que a prestação de contas foi, de fato, entregue ao FNDE, pois tal documento não faz qualquer menção ao ofício 42/2016, por meio do qual teria sido encaminhada a prestação de contas. No caso, o responsável deveria ter apresentado o Aviso de Recebimento (AR) do documento, o que não ocorreu, remanescendo a falta de comprovação documental do alegado. Ademais, nem mesmo a comprovação da entrega do aludido ofício demonstraria a exibição da prestação de contas, pois esta é composta de uma série de documentos, tais como notas fiscais, extratos bancários, cópias de cheques, etc. A mera apresentação de um ofício, sem a devida comprovação do envio daqueles documentos, não pode ser rotulada como prestação de contas.

9. Ainda que a entrega da prestação de contas ao FNDE fosse, de fato, comprovada (o que não foi), restou caracterizada a irregularidade da omissão no dever de prestar contas. Isto porque a apresentação da prestação de contas teria ocorrido após a citação do responsável, que se deu em 3/11/2014. Oportuno, portanto, transcrever o que prescreve o RI/TCU:

“Art. 209. (...)

§ 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.”

10. Recentes decisões do Tribunal têm destacado a diferença entre a “omissão no dever de prestar contas” da “apresentação intempestiva da prestação de contas”, com base no momento da citação do responsável e no art. 209, § 4º, do RI/TCU, como pode ser observado nos precedentes transcritos no relatório (Acórdãos 438/2016 e 5.910/2016, da 2ª Câmara, e 5.773/2015, 7.471/2015 e 703/2017, da 1ª Câmara).

11. De acordo com os fatos apresentados, considerando que até então não constava nos autos a prestação de contas, restou correta a responsabilização de Edmundo Rodrigues Júnior pela omissão, injustificada, no dever de prestar contas, apontada no acórdão recorrido. A omissão no dever de prestar contas viola princípio fundamental da República, constitui ato de improbidade administrativa (art. 70, parágrafo único, da CF/1988, c/c art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c art. 11, inciso VI, da Lei 8.429/1992) e faz nascer a presunção de desvio dos recursos, conforme assentado na jurisprudência desta Corte.

12. É importante que se diga que julgados versando sobre crimes e infrações devem ser afastados por não se aplicarem ao caso, haja vista que estes autos tratam de irregularidade de natureza administrativa. Não é função deste Tribunal dar a palavra final na tipificação do ato do gestor como ato de improbidade. No julgamento de ações de improbidade é que o Poder Judiciário tem diferenciado a “não prestação de contas” do “atraso na prestação de contas” e entendido ser necessária, em ambos os casos, a comprovação de dolo ou má-fé. Nos processos julgados pelo TCU, a irregularidade das contas independe de dolo, bastando a culpa em sentido amplo. Veja-se lição consagrada pela Decisão 207/2002-TCU-Plenário:

“O dever de indenizar também nasce do dano causado por culpa do agente. São irrelevantes o dolo ou a prova de que tenha obtido benefício para si ou para seus familiares. A presença de dolo e de eventual locupletamento são circunstâncias que, quando presentes, conferem maior gravidade ao ato ilícito e devem ser avaliadas por ocasião da imposição da multa. (...) A ausência de dolo e de locupletamento por parte do responsável não o exime do dever de recompor o dano a que deu causa por meio de atuação imprudente e desautorizada.”

13. No tocante à prestação de contas apresentada, também não há nada a acrescentar à esmerada e abrangente análise efetuada pela unidade técnica.

14. Friso que não há comprovação categórica de que os recursos saíram da conta específica para pagamento direto aos professores, consoante alega o recorrente, até porque o responsável não apresentou a lista de docentes, com as respectivas assinaturas e disciplinas ministradas, como determina o art. 14, *caput* e parágrafo único, inciso III, da então vigente Resolução-FNDE 23/2006.

15. A retirada indevida de recursos de conta específica impossibilita a comprovação do nexo de causalidade entre os valores transferidos e a respectiva despesa pública por esses custeada. Com efeito, a movimentação de recursos em conta distinta da específica impede o pleno exercício do controle. É cediço o entendimento segundo o qual o conjunto dos documentos que compõem a prestação de contas deve ser capaz de evidenciar o nexo causal entre os recursos recebidos e os

dispêndios no objeto pactuado. Em outras palavras, deve haver comprovação cabal de que a verba recebida tenha sido, inequivocamente, a financiadora das despesas efetuadas (no caso, gastos com a folha de pagamento de professores ligados ao Peja), o que não se constata nestes autos.

16. É pacífico que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe-lhe o ônus da prova, consoante vasta jurisprudência do TCU. Desse modo, cabe ao gestor público, responsável pela guarda e aplicação da importância federal, demonstrar que os recursos sacados da conta específica, após as movimentações irregulares, foram efetivamente revertidos para o pagamento de professores, situação que não se identifica nos presentes autos. Logo, entende-se que não restou demonstrado onexo financeiro dos recursos federais transferidos ao município para a execução do Peja no exercício de 2006.

17. Sendo assim, ante a ausência de elementos capazes de alterar o juízo anteriormente formulado, não é possível reformar o julgado, como pretende o recorrente.

18. Feitas essas considerações, entendo que o presente recurso deve ser conhecido e não provido, mantendo-se inalterada a deliberação ora combatida.

19. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de outubro de 2017.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator