

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 000.259/2016-0

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

Órgão/Entidade: Município de Palmeirante – TO.

Responsável: Cláudio Henrique Almeida de Brito (216.372.453-00).

Interessados: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE (00.378.257/0001-81) e Município de Palmeirante - TO (25.064.049/0001-39).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS NO ÂMBITO DO PNATE E DO PDDE. EXERCÍCIO DE 2010. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O MÉRITO DO JULGADO. NEGATIVA DE PROVIMENTO DO RECURSO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos deste Tribunal – Serur, que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 63 a 65) e a concordância do Ministério Público junto ao TCU – MP/TCU (peça 66):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 47) interposto por Cláudio Henrique Almeida de Brito (CPF 216.372453-00) contra o Acórdão 12496/2016 – TCU – 2ª Câmara (peça 29).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. considerar revel o Sr. Cláudio Henrique Almeida de Brito, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Cláudio Henrique Almeida de Brito, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘c’, 19, caput e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento das importâncias a seguir discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados desde as datas especificadas até a data da efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação:

Quadro anexo à peça 29.

9.3. aplicar ao Sr. Cláudio Henrique Almeida de Brito a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III,

alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, atualizadas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas constantes deste Acórdão, caso não atendida a notificação; e

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado de Tocantins, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 209, § 7º, do RITCU, para a adoção das medidas judiciais cabíveis.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor do Sr. Cláudio Henrique Almeida de Brito, ex-prefeito de Palmeirante/TO (gestões: 2005-2008 e 2009-2012), diante da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados no exercício de 2010, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), no valor de R\$ 75.722,90, e à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), na importância de R\$ 38.760,00.

2.1. Após o desenvolvimento do feito nesta Corte de Contas, o recorrente foi citado, considerado revel e condenado 'em virtude da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, diante da omissão no dever de prestar contas do PNAE e do PNATE, ambos no exercício de 2010, com infração ao Decreto-Lei nº 200/1967 e às Resoluções CD/FNDE nº 38, de 16/7/2009, e nº 14, de 8/4/2009.'

2.2. Assim se manifestou o relator no voto-condutor do acórdão recorrido, verbis:

(...) a omissão no dever de prestar contas, com a ausência do aludido nexo causal, configura ofensa não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da administração pública, já que, ao final e ao cabo, o gestor deixa de prestar satisfação à sociedade sobre o efetivo emprego dos recursos postos sob a sua responsabilidade, dando ensejo, inclusive, ao surgimento de presunção legal do dano integral ao erário pela não aplicação dos valores com o desvio dos recursos federais.

2.3. Neste momento, o recorrente insurge-se contra a deliberação previamente descrita.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade contido nas peças 49-50, ratificado pelo Relator (despacho de peça 52).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) houve boa e regular aplicação dos recursos transferidos por meios dos programas PNATE e PNAE;

b) as justificativas apresentadas elidem a responsabilidade pela omissão na prestação de contas;

c) a ausência de dolo ou má-fé na prática de ato ilegal é suficiente para afastar o débito imputado por meio da TCE.

5. *Dos documentos trazidos aos autos para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos por meios dos programas PNATE e PNAE.*

5.1. *Defende-se no recurso a correta aplicação dos recursos transferidos ao Município de Palmeirante/TO no Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e a ausência de responsabilidade, dolo ou má-fé do ex-gestor na omissão da prestação de contas pela qual foi condenado por esta Corte.*

5.2. *Para tanto alega que:*

a) Os recursos transferidos e depositados pelo FNDE nas contas correntes 7.798-4, 5.378-3, 7.650-3, 11.845-1 do Banco do Brasil foram corretamente aplicados conforme demonstram os 'extratos bancários' (peça 47, p. 10-13); tal documentação evidenciaria 'os saldos bancários, e toda a movimentação em dinheiro mantidos e realizados nas contas correntes da Prefeitura Municipal de Palmeirante naquele ano de 2010 (gestão 2009-2012), além de demonstrar qual foi a conta bancária utilizada para pagamento das despesas inerentes aos Programas PNAE e PNATE;

b) antes do término do seu mandato, no ano de 2012, foi afastado do exercício do cargo de prefeito, e o seu sucessor tomou posse e guarda de toda a documentação dos atos praticados em sua gestão; o boletim de ocorrência 75/2012 à peça 47, p. 18-19 comprovaria a alegação, e no momento em que citado por este Tribunal requereu ao Município os documentos, oportunidade em que lhe foi negado o fornecimento;

c) no ano de 2017 conseguiu acesso aos 'extratos bancários' que demonstram a correta aplicação dos recursos PNAE e PNATE, ademais, aduz a inexistência de documentação nos autos que demonstre locupletação de recursos públicos por parte do recorrente, mas tão somente, manutenção de 'contas dos programas ilíquidáveis', dessa forma, os 'documentos acostados a esta defesa revelam a completa ausência de dolo ou culpa, não compromete a moralidade que os agentes públicos devem ter no seu exercício público, muito menos atinge de forma prejudicial o erário'.

5.3. *Conclui argumentando que para 'ser condenado nas penas da Lei 8443/92 haverá de estar inequivocamente demonstrado o seu dolo, a sua má-fé e o prejuízo que ensejou ao erário, o que, conforme se evidencia, absolutamente não ocorreram neste caso'.*

Análise:

5.4. *As razões recursais trazidas pelo recorrente não merecem prosperar.*

5.5. *O documento constante à peça 47, p. 10-13 não se trata de extratos bancários das contas correntes 7.798-4, 5.378-3, 7.650-3, 11.845-1 do Banco do Brasil, assemelha-se ao 'livro-razão' (documento contábil que tem por finalidade de demonstrar a movimentação analítica das contas escrituradas no diário e constantes do balanço) e foi denominado 'Livro de Contas Corrente'.*

5.6. *O documento demonstraria a movimentação da Conta 7.798-4, referente ao PNATE, do mês de Dezembro de 2010. O suposto livro-razão se acompanhado de relatório explicitando os objetivos das despesas e correlação com o programa (PNATE), dos extratos da conta corrente, de recibos, depósitos ou cheques nominais aos favorecidos descritos no documento poderiam fazer prova da correta aplicação dos recursos e permitir a verificação do nexos causal, contudo, o documento apresentado por si não comprova a boa e regular aplicação dos recursos.*

5.7. *Ademais, há que se lembrar que o suposto 'livro-razão' somente menciona os recursos do mês de dezembro de 2010, de uma conta (7.798-4), de um dos programas (PNATE), e desacompanhado de outros elementos não comprova a boa e regular gestão dos recursos.*

5.8. *Nunca é demais lembrar que a jurisprudência pacífica nesta Corte de Contas atribui ao responsável o dever de prestar contas da integralidade das verbas federais repassadas. Cabe ao gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação desses recursos, por meio de documentação consistente.*

5.9. *Tal entendimento encontra fundamento na própria Constituição Federal, artigo 70, parágrafo único, que dispõe que 'Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária', e no artigo 93 do Decreto-lei 200/1967, segundo o qual, 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes'.*

5.10. *Nesse sentido são os Acórdãos 6553/2016-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 3587/2017-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz; e 2610/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas.*

5.11. *Assim, o documento colacionado e as razões aduzidas não demonstram a boa e regular aplicação dos recursos do PNTE e PNAE no exercício de 2010, devendo ser mantida a condenação imposta.*

6. *Da omissão no dever de prestar de contas*

6.1. *Em relação à omissão no dever de prestar contas argumentou que a omissão não decorreu da 'irresponsabilidade, má-fé e nem por algum tipo de ato improbo da parte do Recorrente', o que de fato ocorreu foi que toda a documentação (fiscal, contábil, administrativa, legislativa, atos de pessoal, concurso, licitatório, prestação de contas de convênios entre outras, inclusive as inerentes a tal Programa) restou retida nos arquivos do Município em posse da prefeita interina, Maria Edilene de Oliveira Leite, conforme fazem prova os documentos anexos (peça 47, p. 15-16).*

Análise:

6.2. *Quanto à responsabilidade pela omissão na prestação de contas também não assiste razão ao recorrente. O relatório do acórdão recorrido bem definiu as datas da prestação de contas (peça 31), verbis:*

4. Expirado em 15/4/2011 o prazo para a apresentação da prestação de contas do PNATE/2010, dentro do período de gestão do Sr. Cláudio Henrique Almeida de Brito, emitiu-se a Informação 908E/2011-D1PRA/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 9/6/2011, que concluiu pela sua omissão no dever legal de prestar contas (peça 1, p. 117-118). Notificado para que apresentasse a prestação de contas ou providenciasse a devolução dos recursos, o responsável se manteve omissos, restando o encaminhamento dos autos para a instauração do processo de tomada de contas especial (peça 1, p. 119-129)

(...)

6. No que respeito ao PNAE/2010, cujo prazo para a apresentação da prestação de contas expirara em 31/3/2011, também no período de gestão do responsável, emitiu-se a Informação 237E/2011-D1PRA/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 9/6/2011, que concluiu pela sua omissão no dever legal de prestar contas (peça 1, p. 157-158). Notificado para que apresentasse a prestação de contas ou providenciasse a devolução dos recursos, o responsável se manteve omissos, restando o encaminhamento dos autos para a instauração do processo de tomada de contas especial (peça 1, p. 159-169). Instaurada a tomada de contas especial, que culminou no citado relatório do tomador de contas, apurou-se um dano de R\$ 38.760,00, segregado conforme Quadros 3, 4 e 5 (peça 1, p. 195-212).

6.3. *Nota-se que os prazos para apresentação de contas foram 15/4/2011 e 31/3/2011 para o PNATE/2010 e PNAE/2010, respectivamente, e o gestor além de não apresentar as comprovações*

manteve-se inerte. Ainda que razão houvesse acerca da apropriação dos documentos comprobatórios pelo sucessor e a negativa de entrega ao ora recorrente, o que não se está a admitir, não haveria como acatar o argumento, pois a suposta posse somente teria ocorrido no dia 25/8/2012 (peça 47, p. 17-18), aproximadamente 1 ano e 4 meses após o prazo derradeiro para a apresentação das contas.

6.4. *Dessa forma, o ex-gestor deu causa ao ser omissor e não prestar contas, atraindo a si a responsabilidade pela devolução integral dos recursos repassados.*

7. *Da ausência de dolo ou má-fé.*

7.1. *Invoca o recorrente a tese de não ter atuado com dolo ou má-fé, inexistindo, ainda, prejuízo ao erário, logo deve a multa ser afastada.*

Análise:

7.2. *Acerca da inexistência de dolo ou má-fé, vale dizer que as penas decorreram do juízo acerca das irregularidades a ele atribuídas, e sobre as quais as razões recursais não lograram êxito em elidir.*

7.3. *Para a jurisprudência consolidada desta Corte, no âmbito dos processos de controle externo, a responsabilidade dos gestores de recursos públicos é de natureza subjetiva e o dever de reparar prejuízo causado ao erário independe da intenção do agente que praticou o ato irregular, bastando que tenha atuado com culpa lato sensu em qualquer uma de suas modalidades (v.g. Acórdãos 243/2010, 1.427/2015, 1.512/2015, 2.067/2015, 2.367/2015, 2.420/2015, 185/2016 e 8017/2016, do Plenário; Acórdãos 1.517/2012, 5.297/2013 e 6.943/2015, da 1ª Câmara; Acórdãos 3.694/2014, 3.874/2014-7, 6.479/2014 e 6.660/2015, estes da 2ª Câmara).*

7.4. *Espera-se do gestor probo, diligente que demonstre a boa e regular aplicação dos recursos. Age com culpa o gestor que não prova a aplicação dos recursos, a demonstração ocorre exatamente com a regular prestação de contas. Logo, ao deixar de prestar contas o gestor incorre em ilícito, descumpra obrigação de fazer imposta pela lei e não comprova a aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, o que conduz, necessariamente, a dano que deve ser ressarcido.*

7.5. *O débito imputado trata-se tão somente do dever de ressarcir do gestor, ao não demonstrar a aplicação dos recursos, por meio de idônea prestação de contas, assim, não restou comprovado o uso dos recursos repassados no fim a que se destinava.*

7.6. *Deve-se ter em mente que todo aquele que causa prejuízo a outrem, dolosa ou culposamente, tem o dever de indenizar, dever esse que, na área pública, é operacionalizado pela Tomada de Contas Especial, instrumental de concretização do devido ressarcimento.*

7.7. *O dever de indenizar 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, de má-fé e de eventual locupletamento são circunstâncias que, quando presentes, conferem maior gravidade ao ato ilícito.*

7.8. *A ausência de dolo, má-fé 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.*

7.9. *Quanto à multa, a sanção e a responsabilização também é subjetiva, mas não se aplica aqui os institutos de direito penal. Na esfera penal a demonstração do dolo é a regra e a exceção são os tipos culposos, aplicáveis somente quando previsto em lei. No âmbito administrativo, não há que se demonstrar o dolo, bastando a culpa, agindo o agente com culpa e presente os demais elementos, o gestor pode ser apenado.*

7.10. *In casu, conforme já discutido, entende-se que restou demonstrada tanto a culpa (não apresentação dos documentos que demonstrariam a regular aplicação dos recursos) como os demais elementos do ilícito que ensejaram a apenação imposta.*

7.11. *Portanto, persistindo o juízo pelas irregularidades e condutas desautorizadas, subsiste fundamento para as apenações imputadas.*

CONCLUSÃO

8. *Das análises anteriores, conclui-se que:*

a) o suposto 'livro-razão' que somente menciona os recursos do mês de dezembro de 2010, de uma conta (7.798-4), de um dos programas (PNATE) desacompanhado de relatório explicitando os objetivos das despesas e correlação com o programa (PNATE), dos extratos da conta corrente, de recibos, depósitos ou cheques nominais aos favorecidos descritos no documento não faz prova da correta aplicação dos recursos e não permitir a verificar o nexo causal sequer do mês de dezembro mencionado, logo, por si, não comprova a boa e regular aplicação dos recursos transferidos;

b) as justificativas apresentadas não elidem a responsabilidade pela omissão na prestação de contas, pois a suposta tomada dos documentos ocorreu há mais de um ano e quatro meses do derradeiro prazo para apresentação das contas;

c) o dolo ou má-fé não é elemento indispensável para que ocorra responsabilização do agente perante esta Corte de Contas.

Com base nessas conclusões, propõe-se negar provimento ao recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. *Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, I e 33, da Lei 8.443/92 c/c o art. 285, caput, do RI-TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:*

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar conhecimento às partes e aos órgãos/entidades interessados da deliberação que vier a ser proferida.”

É o relatório.