

**TC 018.126/2007-0 (com 3 anexos)**

**Natureza:** Recurso de Reconsideração

**Entidade:** Prefeitura Municipal de Morro do Chapéu/BA

**Recorrente:** Edigar Dourado Lima (CPF 025.349.755-87)

**Assunto:** Tomada de Contas Especial

**Sumário:** Convênio. Prestação de contas. Omissão. Tomada de Contas Especial. Citação. Apresentação de documentos a título de prestação de contas. Diligência complementar. Nova Citação. Ausência de comprovação de nexos causais entre parte dos recursos transferidos e as despesas realizadas. Contas Irregulares. Débito. Multa. Acórdão 3.984/2010-TCU-Primeira Câmara. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Não provimento.

**Advogado:** Não atuou.

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Edigar Dourado Lima, ex-Prefeito do Município de Morro do Chapéu/BA, em face do Acórdão 3.984/2010-TCU-Primeira Câmara, onde suas contas – relativas à prestação de contas de recursos de convênio, firmado no exercício de 2004 entre aquele Município e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – foram julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa, em decorrência da não comprovação da regular aplicação dos recursos, em especial a falta de comprovação do nexo de causalidade entre parte dos recursos repassados e as despesas realizadas no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA).

### **HISTÓRICO**

2. Por meio da Resolução 17/2004/EJA, o Fundo Nacional de Educação (FNDE) transferiu à Prefeitura Municipal de Morro do Chapéu/BA recursos federais no valor de R\$ 195.140,61. Em virtude da omissão na prestação de contas desses recursos, o FNDE procedeu, em 2/2/2006, à abertura de Tomada de Contas Especial contra o então prefeito responsável daquele Município, Sr. Edigar Dourado Lima (fl. 72 do volume principal).

3. Em 18/6/2007, a TCE (fls. 1/90 do volume principal) foi encaminhada a 7ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal (7ª Secex/TCU) que procedeu à imediata citação do citado responsável (fls. 100 e 101 do volume principal), por omissão no dever de prestar em relação às diversas parcelas de recursos transferidas, no âmbito do PEJA, durante o exercício de 2004. Em resposta à citação, foram apresentados os documentos de fls. 2/116 do anexo 1. Também foi autuada a análise do FNDE referente à prestação de contas do convênio em discussão (fls. 105/107 do volume principal), que concluiu pela “*não suficiência e pertinência da documentação para justificar a aprovação das contas*”.

4. Ao proceder à análise dessa documentação (fls. 110/116 do volume principal), a 7ª Secex/TCU propôs o julgamento das contas do gestor regulares com ressalva. Divergindo desse posicionamento (fls. 117/125 do volume principal), o Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU) apontou diversas incongruências na documentação apresentada, tais como (fls. 118 e 119 do volume principal):

- a) a maior parte das notas fiscais continham carimbos do Tribunal de Contas dos Municípios, gerando dúvidas quanto à fonte de recursos que custeou parte das despesas;
- b) houve referências, a título de “*recursos próprios*”, em documentos de despesas;
- c) não foi feita a apresentação de documentos para a execução de despesas à empresa Vista Alegre Ltda.

5. Em face dessas ocorrências, o órgão ministerial propôs, preliminarmente, a realização de diligência ao Banco do Brasil, com vistas à obtenção de cópia da totalidade dos cheques informados na relação de pagamentos. No mérito, opinou pela irregularidade das contas e aplicação de multa, em decorrência da apresentação intempestiva da prestação de contas do convênio em discussão.

6. O relator, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, acolheu a preliminar do MPTCU e determinou a realização da diligência sugerida (fl. 126 do volume principal). Assim, em resposta à diligência, foram anexadas cópias dos cheques às fls. 16/42 do anexo 2.

7. A documentação foi analisada pela 7ª Secex/TCU (fls. 134/139 do volume principal) que, depois de assinalar que “(...) o responsável não logrou demonstrar a regular aplicação da totalidade dos recursos recebidos, no exercício de 2004”, constatou o fato de “(...) não existir nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé do responsável”. Foi proposto, assim, o julgamento pela irregularidade das contas, a imputação de débito sobre parte dos recursos transferidos e a aplicação de multa. Esse encaminhamento foi acompanhado pelo MPTCU, por meio do parecer de fl. 140 do volume principal.

8. Em homenagem aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, o relator determinou (fl. 141 do volume principal) que fosse efetuada nova citação do responsável, a qual se deu pelas seguintes ocorrências (fls. 142 e 143 do volume principal):

“( ... )

2. O débito decorre da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos pelo Município de Morro do Chapéu/BA, no exercício de 2004, por meio do Programa de Apoio à Educação de Jovens e Adultos – PEJA, conforme conclusões exaradas na instrução desta 7ª Secretaria (fls. 134/137), anexo por cópia, em particular sobre as seguintes constatações:

a) não-comprovação da destinação dos recursos sacados diretamente no Banco do Brasil por meio dos cheques de números 850.002, 850.003, 850.008, 850.010, 850.011, 850.013, 850.014, 850.017, 850.020 e 850.021, todos nominais à Prefeitura Municipal de Morro do Chapéu/BA, em desatendimento ao art. 20 da IN/STN 02/2002;

b) ausência de comprovação das despesas realizadas por meio dos cheques de números 850.005 e 850.006, nominais à Dinâmica Gráfica e Editora Ltda; e

c) depósito em conta pessoal (agência n. 1.099-5, conta n. 10.141-9) do cheque n. 850.061, no valor de R\$ 18.900,00.

*Quantificação do débito:*

*Valor Histórico    Data de ocorrência*

R\$ 19.514,06	03/05/2004
R\$ 8.616,25	26/05/2004
R\$ 19.514,06	29/06/2004
R\$ 8.547,49	30/07/2004
R\$ 8.679,49	15/09/2004
R\$ 8.746,90	14/10/2004
R\$ 9.183,65	12/11/2004
R\$ 9.087,68	01/12/2004
R\$ 19.514,06	28/12/2004
R\$ 18.889,99	30/12/2004”.

9. Regularmente citado (fl. 145 do volume principal), o responsável apresentou novas alegações de defesa (fls. 43/48 do anexo 2), as quais, em derradeira instrução (fls. 146/153 do volume principal), foram analisadas e acolhidas, parcialmente, pela unidade técnica, tendo em vista que:

*“(...) analisada toda a documentação apresentada pelo ex-gestor em confronto com os documentos bancários fornecidos pelo Banco do Brasil, considera-se que foram devidamente comprovadas despesas no montante de R\$ 104.856,30, atinentes aos cheques n.ºs 850001, 850004, 850007, 850009, 850012 e 850015 (total de R\$ 64.222,90), expedidos para pagamento da folha de professores do EJA/04, bem como às atinentes aos cheques 850005 e 850006 (total de R\$ 40.633,40), relativos às despesas de aquisição de material didático pedagógico no âmbito do Programa. Assim, considerando o saldo constante da conta vinculada, em 31/12/04, no valor de R\$ 624,08, conclui-se que ficou pendente de comprovação, no exercício de 2004, a quantia de R\$ 89.660,23 (R\$ 195.140,61 – R\$ 104.856,30 – R\$ 624,08)”.*

10. A unidade técnica propôs, assim, que as contas do responsável em questão fossem julgadas irregulares, com a imputação do valor de débito por ele não elidido e que lhe fosse aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. O MPTCU opinou em consonância com essa proposta.

11. Em 29/6/2010, foi exarado o Acórdão 3.984/2010-TCU-Primeira Câmara que, no essencial, acolheu as propostas de mérito dos pareceres uniformes e assinalou, no voto condutor do julgado, que (fls. 106 e 107 do volume principal):

*“9. Os cheques ns. 850.002 (R\$ 11.040,55), 850.020 (R\$ 5.655,87), 850.003 (R\$ 6.012,00), 850.008 (R\$ 8.155,00), 850.013 (R\$ 1.000,00), 850.010 (R\$ 9.002,10), 850.017 (R\$ 9.174,60), 850.011 (R\$ 3.210,00), 850.014 (R\$ 8.022,20) e 850.061 (R\$ 18.900,00) foram sacados diretamente na boca do caixa, o que inviabiliza o conhecimento do seu real destino, não se podendo, portanto, saber se efetivamente foram aplicados em despesas relacionadas ao PEJA/2004.*

*10. Ressalto que a simples apresentação de documentos a fim de comprovar a existência dos bens supostamente adquiridos com os recursos do Programa - a exemplo das declarações do Prefeito sucessor afirmando que esses produtos estão na prefeitura - não basta para afastar a irregularidade das contas do ex-Gestor. Seria necessário, ainda, que se demonstrasse que as despesas foram efetuadas com os recursos recebidos, o que, no caso, não ficou comprovado, uma vez que não se pode saber se os valores sacados diretamente da boca do caixa foram efetivamente aplicados na finalidade informada pelo responsável.*

(omissis)

12. *Da mesma forma, observo que, em relação ao Cheque n. 850.021 (R\$ 10.982,00), depositado em conta corrente não identificada, não ficou comprovada a sua aplicação no âmbito do Programa”.*

12. Por força do mencionado acórdão, sobreleva informa que o valor da multa que foi aplicada ao responsável foi fixado no valor de R\$ 12.000,00 e, dos débitos constantes da última citação do responsável (vide item 8 desta instrução), restaram as seguintes parcelas históricas de débito a serem recolhidas ao Tesouro Nacional:

- a) R\$ 19.514,06 (3/5/2004);
- b) R\$ 8.616,25 (26/5/2004);
- c) R\$ 19.514,06 (29/6/2004);
- d) R\$ 3.611,81 (1/12/2004);
- e) R\$ 19.514,06 (28/12/2004);
- f) R\$ 18.889,99 (30/12/99).

13. Irresignado, o responsável, ora recorrente, interpôs o presente recurso de reconsideração (fls. 2/20 do anexo 3), apresentando novos elementos, os quais se passam a analisar.

#### **ADMISSIBILIDADE**

14. O exame preliminar de admissibilidade – propondo o conhecimento do recurso de reconsideração, eis que preenchidos os requisitos aplicáveis à espécie, e a suspensão dos efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do acórdão recorrido (fl. 22 do anexo 3) – foi ratificado pelo relator, Ministro Augusto Nardes, por meio de despacho (fl. 24 do anexo 3), o qual não merece reparos.

#### **MÉRITO**

**Alegação:** (fls. 2 e 3 do anexo 3)

15. O recorrente alegou, inicialmente, que:

a) conforme a documentação acostada nos autos, todos os recursos recebidos no exercício de 2004 do FNDE para o PEJA no Município de Morro do Chapéu foram corretamente aplicados;

b) o parecer emitido pelo próprio FNDE reconhece a correta aplicação dos recursos repassados e as contas não foram aprovadas em razão de um prejuízo ínfimo, de R\$ 976,88, pela não aplicação dos valores recebidos no mercado financeiro;

#### **Análise**

16. Não assiste razão ao recorrente.

17. Conforme consta nos fatos apontados nos itens 8 e 11 desta instrução, não houve a aplicação escorreita dos recursos em discussão. Caberia ao recorrente apresentar novos elementos que desconstituíssem aqueles apontamentos que, em síntese, informam a ausência de vínculo de nexos causalidade entre os recursos recebidos e as respectivas despesas realizadas.

18. Quanto ao parecer informado pelo recorrente, e supostamente favorável a sua defesa, verifica-se que:

a) o parecer conclusivo do FNDE que consta dos autos é o que foi emitido em 19/8/2008 (fls. 105/108 do volume principal e a conclusão foi pela “*não suficiência e pertinência da documentação para justificar a aprovação das contas*”;

b) o documento a que se refere o recorrente (fl. 10 do anexo 1) não foi emitido pelo FNDE, mas sim pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social no Município de Morro do

Chapéu/BA. Paradoxalmente, esse documento foi datado em 18/2/2004, atestando a regularidade da prestação de contas, sobre período futuro, de 1/1/2004 a 31/12/2004.

**Alegação:** (fl. 3 do anexo 3)

19. O recorrente argumentou que:

a) os cheques 850002, 850020, 850001, 850004, 850007, 850009, 8500012 e 850015, apesar de nominais à prefeitura, foram emitidos para pagamento de despesas com a folha de pessoal dos professores designados para o PEJA. Os cheques 850002 e 850020 foram emitidos para o pagamento das folhas dos meses, respectivamente, de abril/2004 e de dezembro/2004;

b) o pequeno valor a ser pago aos profissionais do magistério e pelo fato da instituição bancária cobrar pelos cheques de pequeno valor justificam o fato de ser emitido um único cheque no valor global.

**Análise**

20. Também não assiste razão ao recorrente.

21. À exceção dos cheques 850002 e 850020, todos os demais cheques informados pelo recorrente tiveram o vínculo de causalidade reconhecidos pelo acórdão recorrido (conforme itens 27, 28 e 29 da instrução de fl. 150-verso do volume principal, emitido pela 7ª Secex/TCU, e item 13 do voto do acórdão recorrido, que incorporou essa instrução técnica às razões da decisão). O motivo determinante para tanto foi o fato de que no verso desses cheques constou a informação de que as quantias saíram da conta corrente específica do PEJA/2004 e foram depositados na conta 5752-5 do Banco do Brasil, identificada como sendo uma conta da prefeitura relacionada a pagamento de pessoal.

22. Não consta no conjunto dos novos documentos juntados à peça recursal qualquer comprovante de que os cheques 850002 e 850020 tenham tido comprovação similar à que foi estabelecida para os cheques 850001, 850004, 850007, 850009, 8500012 e 850015. Dessa forma, não há que como prover o recurso para abater o valor dos mencionados cheques sobre o débito que foi imputado ao recorrente.

23. De se estranhar a segunda alegação do recorrente, na medida em que se presume que o pagamento aos profissionais do magistério seja mensal, o que, por si só, acarretaria a incidência de piso no valor do próprio salário mínimo vigente à época, de R\$ 260,00, fixado a partir da publicação da Lei 10.888/2004 (DOU de 25/6/2004).

**Alegação:** (fl. 4 do anexo 3)

24. O recorrente continuou alegando que:

a) *“Muito embora os cheques de nº 850003, 850008, 850010, 850.011, 850.013, 850.014, 850017, 850.021 e 850.061 terem sido emitidos nominais à Prefeitura Municipal de Morro do Chapéu, não há porque presumir que tenham sido pagos irregularmente e que o denunciado tenha agido de má-fé”;*

b) o cheque 850003 foi efetivamente pago à empresa SERVCOM Comércio e Serviços Ltda (nota fiscal 239, já anexada aos autos) para aquisição de gêneros alimentícios destinados a atender ao PEJA;

c) os cheques 850008 e 850013, somando o valor total de R\$ 9.155,00, se referiram à nota fiscal 2073, valor esse sacado e pago na Tesouraria a Dorilzo Dórea Comercial Ltda referentes aos gastos com leite em pó e charque;

d) os cheques 850010, 850017 e 850021, totalizando o valor de R\$ 29.158,70, foram sacados pela prefeitura e pagos à empresa Vista Alegre e Representações Ltda (Notas Eletrônicas

3106, 3513 e 3733, já anexadas aos autos). Esses valores envolvem gastos em diversos gêneros alimentícios, conforme Notas Fiscais 10, 0002 e recibo de pessoa jurídica anexos, tudo utilizado na execução do PEJA/2004;

e) o cheque 850011, no valor de R\$ 3.210,00 foi sacado, também na tesouraria, em favor da Multservice Copiadora (Robério Andrade dos Santos) em razão de cópias, encadernações e impressões para o mesmo PEJA;

f) quanto ao cheque 850061 depositado equivocadamente na conta de titularidade do recorrente, de imediato, sacou o valor de R\$ 18.900,00 e entregou na tesouraria da prefeitura, pagando despesas à empresa Comercial de Estivas J. Santos, conforme documentação já acostada aos autos.

### **Análise**

25. Os argumentos do recorrente também não procedem.

26. O recorrente não trouxe justificativa, ou qualquer outra comprovação de excepcionalidade, para que todos esses fornecedores fossem pagos com cheques vinculados à conta do convênio. Não se pode, outrossim, admitir equívocos ou enganos em depósito de valores de convênio creditados na própria conta pessoal do recorrente.

27. Ainda assim, o entendimento que deve prevalecer ao presente caso é o de que 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”.*

28. A ausência do nexo de causalidade, cuja comprovação resta não comprovada, impossibilita identificar se os serviços e aquisições foram executados (ou custeados) com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença.

29. 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.

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

**Alegação:** (fls. 5 e 6 do anexo 3)

31. Por fim, o recorrente argumentou que:

a) os procedimentos adotados foram um só, quitação de despesas em espécie na tesouraria da prefeitura, tendo todos os credores recebido os valores, conforme declarações anexas;

b) inexistiu má-fé e seus atos foram pautados por orientação de sua assessoria contábil, salientando-se que as novas regras para o repasse de recursos federais foram implantadas a partir de 2008, passando o convênio a ter uma conta específica;

c) todas as despesas estão devidamente fundamentadas por meio de notas fiscais, processo de pagamento, empenho, recibo de pessoa jurídica e o ateste do próprio gestor Aliomar da Rocha Soares (exercícios de 2005 a 2008), que declarou o recebimento de todos os materiais e a real aplicação dos recursos recebidos.

### Análise

32. Também não assiste razão ao recorrente.

33. A sistemática da execução de despesa adotada pelo recorrente só é admitida em casos excepcionais, devidamente autorizados pelo órgão repassador dos recursos e demanda comprovação adicional no processo de prestação de contas. Ademais, não consta dos autos qualquer parecer, técnico ou jurídico, emitido pela assessoria da Prefeitura Municipal de Morro do Chapéu/BA que desse suporte legal mínimo aos atos perpetrados pelo recorrente.

34. A regra da obrigatoriedade da movimentação de recursos federais transferidos em conta corrente vinculada a cada convênio está prevista em normativo vigente desde 1997, qual seja, a Instrução Normativa 1/1997, emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional, nos termos do inciso XIX do art. 7º c/c com o disposto no art. 20 desta instrução normativa. Além disso, inverídica a alegação do recorrente de que houve mudança na sistemática de transferência de recursos somente a partir de 2008, uma vez que na própria análise das alegações de defesa, emitida pela 7ª Secex/TCU (fl. 150-verso do volume principal) já consta a vigência da Resolução FNDE 17/2004 e que foi publicada no DOU de 23/4/2004.

35. Quanto à alegação de que todas as despesas estão devidamente comprovadas com a documentação já juntada aos autos, vide análise lançada no item 17 desta instrução.

36. Com relação às declarações emitidas pelo Sr. Aliomar da Rocha Soares (fls. 14/20 do anexo 3) – bem como as demais declarações emitidas pelas empresas: Dorilzo Dorea Comercial Ltda (fls. 7 e 8 do anexo 3); Vista Alegre Comércio e Representações Ltda (fls. 9/11 do anexo 3); Coml. De Estivas J. Santos (fl.12 do anexo 3); e, Robério Eletro (fl. 13 do anexo 3) – há que se aplicar o entendimento já consolidado no âmbito deste Tribunal de que esses documentos, isoladamente, não são suficientes para comprovar a regular aplicação dos recursos federais transferidos por meio de convênio na consecução do objeto pactuado.

37. Segundo jurisprudência pacífica do TCU, essas declarações possuem baixa força probatória. Provam tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados (acórdãos 153/2007–Plenário, 1293/2008–2ª Câmara e 132/2006–1ª Câmara).

38. Nesse sentido, com fundamento no art. 298 do Regimento Interno/TCU, é possível aplicar, subsidiariamente, o disposto no art. 368 do Código de Processo Civil, o qual dispõe que:

*“As declarações constantes do documento particular, escrito e assinado, ou somente assinado, presumem-se verdadeiras em relação ao signatário.*

*Parágrafo único. Quando, todavia, contiver declaração de ciência, relativa a determinado fato, o documento particular prova a declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado em sua veracidade o ônus de provar o fato”.*

39. Compete, assim, ao recorrente provar a regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado. A comprovação adequada do destino dado aos

recursos públicos federais sob sua responsabilidade é decorrente de expreso dispositivo constitucional contido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986.

40. Desse modo, os novos documentos apresentados não são suficientes para demonstrar a correta aplicação dos recursos.

### **CONCLUSÃO**

41. Por todo o anterior exposto, propõe-se:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Edigar Dourado Lima, para, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência ao recorrente e à Procuradoria da República no Estado da Bahia do acórdão que vier a ser proferido.

TCU/Secretaria de Recursos/1ª Divisão, em 7 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_  
Ricardo Luiz Rocha Cubas, AUFC/Matr. 3149-6