

VOTO

Nesta fase processual, examina-se recurso de revisão interposto por Carmen Maria Teixeira Moreira Serra, ex-dirigente da filial da Cruz Vermelha Brasileira no Maranhão, contra o Acórdão 2436/2015-Plenário, alterado pelo Acórdão 3157/2016-Plenário, que julgou irregulares suas contas e a condenou em débito, solidariamente com a entidade, além de aplicar-lhe multa.

2. A Tomada de Contas Especial foi instaurada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR, em razão da omissão na prestação de contas do Convênio Siconv 715.495/2009, destinado à *“mobilização e à articulação de gestores e conselheiros estatuais e municipais dos direitos da criança e do adolescente e da assistência social, com vistas à realização de encontros regionais para definição de fluxos de ações no atendimento socioeducativo, com vigência no período de 28/12/2009 a 31/5/2011”*. O montante de recursos federais envolvidos foi de R\$ 1.670.552,98, em valores históricos.

3. Na primeira decisão, diante da omissão no dever de prestar contas, este Plenário condenou a responsável, em solidariedade com a entidade, ao ressarcimento integral do valor transferido, aplicou-lhe multa e a inabilitou para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

4. Em sede de recurso de reconsideração, o Tribunal concedeu provimento parcial ao pleito da interessada para: a) alterar o fundamento legal do julgado; b) alterar o valor do débito imputado; c) reduzir o valor da multa e d) tornar insubsistente o subitem relacionado à inabilitação.

5. O voto condutor dessa decisão, da lavra do E. Ministro Vital do Rêgo, detalhou, dentre os 113 itens de despesa constantes da relação de pagamento do convênio, as parcelas que puderam ser consideradas adequadamente comprovadas. Trata-se de 19 pagamentos, que somam R\$ 872.008,75. Esse valor foi reduzido do montante do débito que havia sido atribuído pela decisão original.

6. Pelos motivos a seguir listados, o Tribunal considerou que as demais despesas deveriam permanecer impugnadas:

- a. 30 despesas cujos documentos fiscais não estão em nome da conveniente, mas da empresa contratada para realização dos eventos, totalizando R\$ 433.901,06;
- b. 13 pagamentos custeados com recursos advindos de outra conta bancária, que não a conta específica, no valor total de R\$ 222.371,74;
- c. 4 pagamentos à empresa contratada, que não constam da movimentação da conta específica e representam R\$ 104.140,00;
- d. 5 pagamentos à mesma empresa, sem documentos comprobatórios associados, totalizando R\$ 99.732,20;
- e. 42 pagamentos a pessoas físicas, que totalizam R\$ 78.198,06.

7. Permaneceu, assim, o débito de R\$ 798.544,23. A diferença entre esse valor e o somatório das parcelas constantes do parágrafo anterior se deve à contrapartida da conveniente.

8. Nesta oportunidade, a recorrente busca o reconhecimento da *“integral execução física e financeira do objeto do Convênio”* e, *“consequentemente”*, o afastamento de *“toda e qualquer sanção”*. Em apoio a seus argumentos, junta aos autos parecer técnico contábil relativo à prestação de contas de convênio (peça 125), além de pareceres técnico e jurídico do órgão concedente favoráveis à suplementação da avença (peças 126 e 127).

9. Em instrução à peça 138, o auditor da Secretaria de Recursos propõe conhecer do recurso e negar-lhe provimento, ante a improcedência das alegações recursais, no que contou com a concordância dos dirigentes da unidade técnica e do representante do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU.
10. Preliminarmente, preenchidos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 35 da Lei 8.443/1992, ratifico o despacho exarado no sentido de que o recurso deve ser conhecido.
11. No mérito, acompanho integralmente a análise e as conclusões da unidade especializada e do MPTCU, tomando a instrução reproduzida no relatório precedente como minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários a seguir.
12. Em síntese, a recorrente alega que o convênio foi executado com êxito; os erros incorridos têm natureza meramente formal e contábil; e não houve dano ao erário, desvio de recursos, dolo ou erro grosseiro.
13. O parecer contábil adotado como fundamento para as alegações recursais busca, na essência, que as despesas antes impugnadas sejam agora acolhidas. Contudo, não apresenta qualquer documento que possa afastar as irregularidades apontadas.
14. Observo que a decisão recorrida não contesta a realização do objeto conveniado. O débito apurado se deve às deficiências na prestação de contas apontadas no item 6 deste Voto, as quais não podem ser consideradas meros erros formais.
15. O dever de prestar contas tem matriz constitucional e é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. Segundo jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União e do Supremo Tribunal Federal, ao gestor incumbe provar a boa e regular aplicação do dinheiro público recebido, sendo seu o ônus da prova. Cabe-lhe, dessa forma, apresentar, no prazo e no modo devidos, toda a documentação comprobatória da aplicação das verbas que lhe foram confiadas, em consonância com as regras aplicáveis.
16. Relembro também que, nos processos de controle externo no TCU, a responsabilidade daqueles que gerem recursos federais é de ordem subjetiva, mediante a presença de culpa em sentido estrito, sendo desnecessário evidenciar conduta dolosa ou a má-fé.
17. As irregularidades imputadas à recorrente apontam culpa grave, na medida em que afrontam regras elementares contempladas no próprio Termo de Convênio de que foi signatária, como por exemplo, *“movimentar os recursos financeiros liberados pela CONCEDENTE, inclusive a contrapartida da CONVENENTE, exclusivamente em conta específica vinculada ao Convênio”* e *“as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios de despesas serão emitidos em nome da CONVENENTE e devidamente identificados com o número do Convênio”*.
18. Observo que não se está a exigir da gestora qualquer esforço extraordinário. A boa e regular aplicação dos recursos públicos transferidos deveria ser demonstrada pelo nexo entre as despesas e os pagamentos – e, para isso, seria fundamental atender às duas orientações transcritas no parágrafo anterior. Não se trata de profundo conhecimento técnico contábil, mas tão somente do cumprimento de regras básicas que, como dito, faziam parte do corpo do documento por ela subscrito.
19. Quanto ao erro de cálculo apontado no voto que conduziu a segunda decisão, reconheço a razão da recorrente: o texto da decisão impugnada indica que teriam sido pagos R\$ 77.082,06 a pessoas físicas, ao passo que o montante correto daquelas despesas totaliza R\$ 78.198,06, como consta no item 6 do presente Voto. A diferença decorre do item de despesa número 99 da relação de pagamentos, no valor de R\$ 1.116,00.
20. Ocorre que, como bem apontou a Serur, essa correção não tem o condão de reduzir o débito imputado à recorrente. Apenas para argumentar, ainda que se considerasse admissível o pagamento de pessoas físicas com recursos federais, essas despesas com pessoal deveriam ter sido

efetuadas a partir da conta específica do Convênio. Como isso não ocorreu, fica impossibilitado o estabelecimento do necessário nexos entre a despesa e a utilização do recurso transferido, razão pela qual essa parcela de débito não pode ser afastada.

21. Pelo mesmo motivo, a comprovação ou não de depósito da contrapartida por parte da conveniente é irrelevante, neste momento, para o deslinde do caso. Essa parcela de despesas continua devendo ser imputada à responsável, visto que o pagamento por meio de conta diferente não permite concluir pela regularidade da aplicação do recurso.

22. Da mesma forma, para todas as demais parcelas impugnadas, a recorrente não foi capaz de apresentar erros de cálculo ou documentos supervenientes que afastassem as irregularidades. Repiso que não se trata de meras falhas contábeis, mas condutas que impediram a devida comprovação da aplicação dos recursos, situação que enseja a condenação em débito, nos termos da jurisprudência desta Corte.

23. Assim, examinados todos os argumentos da recorrente, e após um estudo completo dos autos, próprio do efeito devolutivo pleno do recurso de revisão, concluo que não há reparos a fazer na análise empreendida pelo Tribunal quando do exame do recurso de reconsideração julgado por meio do Acórdão 3157/2016-Plenário.

24. Dessa forma, em pleno alinhamento com a unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU, entendo que o recurso ora examinado deve ser conhecido para ter seu provimento negado.

Ante o exposto, VOTO pela adoção da minuta de acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de setembro de 2021.

JORGE OLIVEIRA
Relator