



TC 012.798/2010-0

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Entidade: Município de Sítio do Quinto /BA.

Recorrente: Antônio Marques do Nascimento (694.868.328-20).

Advogado constituído nos autos: Joel de Souza Neiva Junior (OAB/BA 21.118), procuração na peça 3, p. 4.

Sumário: Tomada de contas especial. Omissão no dever de prestar contas. Citação. Rejeição de alegações de defesa. Contas irregulares. Débito e multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Negativa de provimento. Ciência aos interessados.

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Antônio Marques do Nascimento (694.868.328-20), contra o Acórdão 3.772/2011 – TCU – 1ª Câmara (peça 2, p. 53-54), no qual o Tribunal decidiu julgar suas contas irregulares com fundamento no art. 16, III, “a”, da Lei 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento do débito apurado, bem como aplicar-lhe multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00.

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) contra o Sr. Antônio Marques do Nascimento, ex-prefeito de Sítio do Quinto/BA, em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados à municipalidade por meio do Convênio 065/95-FAE, relativos aos exercícios de 1997 a 1998, que teve por objetivo custear as despesas do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

3. Regularmente citado ante a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município (peça 2, p. 38), o responsável apresentou defesa alegando que não tem acesso ao processo de prestação de contas do convênio por ser inimigo político do atual prefeito, instando o Tribunal a cobrar a documentação ao município.

4. Considerando que cabe ao gestor demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos no prazo ajustado no termo do convênio, o que não fez, e que, no âmbito desta tomada de contas especial, o responsável não carregou aos autos documentação capaz de comprovar o bom e regular emprego dos recursos federais na execução do convênio sob sua gestão, configurando omissão no dever de prestar contas, o Tribunal decidiu conforme exposto no parágrafo inicial.

5. Inconformado com a decisão, o recorrente apresentou recurso de reconsideração (peça 4) que será objeto de análise nesta instrução.

ADMISSIBILIDADE

6. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 4, p. 32-33), ratificado na peça 4, p. 35, pelo Exmo. Ministro-Relator Valmir Campelo, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2, e 9.4 do Acórdão 3.772/2011 – TCU – 1ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

Argumento

7. Preliminarmente o recorrente alega prescrição, tendo em vista que o convênio foi assinado em 22/5/1995, e a presente TCE teria sido instaurada em 3/9/2009, decorridos 14 anos desde a assinatura do convênio. Menciona que transcorreram mais de dez anos após o término da vigência do convênio, ocorrida em 28/2/1999, e que se for considerado que a TCE somente foi finalizada em 2011, teriam se passado mais de 16 anos desde a assinatura do ajuste (peça 4, p. 4).
8. Afirma que conforme remansosa jurisprudência do TCU o prazo para instauração da TCE é de 5 anos e no presente caso, considerando-se que o término do convênio ocorreu em 28/02/1999, e que a TCE foi instaurada oficialmente em 3/9/2009, houve um transcurso de dez anos após o Convênio 065/1995 ter se exaurido (peça 4, p. 4).
9. Assevera que decorrido mais de cinco anos restou prescrita a presente TCE (peça 4. p. 4).

Análise

10. A preliminar de prescrição administrativa de cinco anos não procede. O Tribunal deixou assente nos autos do TC 005.378/2000-2, que tratou de incidente de uniformização de jurisprudência relativo ao tema, por meio do Acórdão 2709/2008-Plenário, que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra agentes causadores de danos ao erário, como é o caso em análise, são imprescritíveis. Igualmente, esse foi o entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal no bojo do Mandado de Segurança 26.210-9/DF, DOU de 10/10/2008.
11. Ademais, a presente TCE foi instaurada pelo FNDE, em 29/9/2003, em decorrência da omissão de prestação de contas, conforme consta de Portaria 174 (peça 1, p. 16-17), quatro anos e sete meses após o término da vigência do ajuste, e não dez anos como alega o recorrente.
12. Acrescente-se ainda que a IN TCU 56/2007, a qual estabelece normas sobre instauração e organização de processo de tomada de contas especial, dispõe em seu art. 5º, § 4º que fica dispensada a instauração de tomada de contas especial, salvo determinação em contrário do Tribunal, somente após transcorridos dez anos desde o fato gerador, e não cinco anos como alega o recorrente. De qualquer forma, cumpre ressaltar que tal prazo de dez anos objetiva a celeridade processual no trâmite das TCE's, não se tratando, portanto, de prazo prescricional.

Argumento

13. O recorrente alega prazo de cinco anos para a guarda de documentos.
14. Ressalta que o convênio em questão foi assinado em 22/5/1995, na gestão do prefeito antecessor, e que as ações contratadas começaram a ser efetivadas no mesmo ano de 1995, sendo finalizada em 28/2/1999 (peça 4, p. 5).
15. Com o intuito de demonstrar sua boa-fé, firma que tentou localizar cópias dos documentos em algumas instituições que imaginou ainda deterem tais expedientes, entretanto, pelo decurso de tão longo tempo, acrescido de má-fé e desídia por parte do atual prefeito a partir de 2004, além do próprio FNDE, não alcançou sucesso na recuperação desses dados. Assevera que a má-fé e a desídia tanto do FNDE quanto do atual gestor do município são flagrantes, haja vista que solicitação formal para ter acesso aos documentos do período de 1995-1999, não ter sido atendida (peça 4, p. 5).
16. Registra que a Instrução Normativa 01/1997 trazia previsão expressa do prazo de 5 anos para armazenamento dos comprovantes de despesa, *in verbis* (peça 4, p. 5-6):

Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem

emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

§ 1º Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.

17. Menciona ainda que a cláusula oitava do convênio em análise estipulava que os documentos comprobatórios das receitas e despesas realizadas deveriam ser arquivados à disposição dos Órgãos de controle interno e externo da União, conforme disposto no art. 66, § 2º do Decreto 93.872/86, *in verbis* (peça 4, p. 6-7):

Decreto n. 93.872/86

"Art.66 (...)

§ 2º A documentação comprobatória da aplicação da subvenção ou auxílio ficará arquivada na entidade beneficiada, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, durante o prazo de 5 (cinco) anos da aprovação da prestação de contas.

18. Cita os Acórdãos 852/2007 - Segunda Câmara, 64/2007 - Segunda Câmara, 849/2007 - Segunda Câmara, 1095/2007 - Segunda Câmara, 512/2008 - Segunda Câmara, nos quais se reconheceu a dificuldade do responsável em obter a documentação referente à demanda, decorrido longo lapso temporal, sendo as contas consideradas ilíquidáveis na forma dos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, com trancamento das respectivas contas e seu arquivamento. Menciona ainda os Acórdãos 1740/2008 - Segunda Câmara, 128/7001 - Plenário e 126/2000 - Plenário, nos quais esta Corte expediu determinação para que se mantenham os documentos comprobatórios das despesas, referentes a convênios, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 anos contados da aprovação da prestação de contas, em cumprimento ao disposto no art. 3º da Instrução Normativa 01/1997-STN (peça 4, p.7-15).

19. Afirma que a Portaria Interministerial 127, de 29 de maio de 2008, a qual obriga a guarda por dez anos, não tem aplicabilidade ao caso presente ante um básico princípio de direito, qual seja, o da irretroatividade. (peça 4, p. 15-16).

20. Em razão do exposto, solicita que a presente TCE seja considerada ilíquidável, com trancamento das contas e posterior arquivamento, para que não ocorra cerceamento de defesa (peça 4, p. 16).

Análise

21. O prazo para apresentação da prestação de contas do Convênio era de até 28/2/98, para os recursos recebidos durante o ano de 1997, e até 28/2/1999, para os recursos recebidos durante o ano de 1998 (peça 1, p. 8), quando o recorrente ainda era prefeito de Sítio do Quinto/BA.

22. O recorrente foi omissivo quanto à apresentação da prestação de contas e o FNDE instaurou tomada de contas especial em 29/9/2003, mediante Portaria 174 (peça 1, p. 16). Assim, como não houve prestação de contas, não assiste razão ao recorrente, pois não há que se falar em aprovação de contas que sequer foram prestadas.

23. Nos autos não se verifica inércia administrativa de forma que os acórdãos mencionados pelo recorrente não se aplicam ao presente caso. Assim, não há como acolher a solicitação para que as contas sejam julgadas ilíquidáveis, com trancamento e arquivamento dos autos.

Argumento

24. O recorrente alega que todas as despesas efetuadas foram devidamente aplicadas no município, não se averiguando indícios de saída de valores da esfera pública para seu patrimônio

particular, de forma que inexistem provas acerca do desvio de recursos públicos, não cabendo falar a respeito de apropriação indébita de qualquer montante oriundo da celebração do Convênio 065/1995 (peça 4, p. 16).

25. Assevera que o conjunto normativo civil e penal estabelece que seja afastada a responsabilidade na ausência da efetiva comprovação do ilícito, em atendimento ao princípio do *in dubio pro reo* (peça 4, p. 16-17).

26. Ressalta que não havendo comprovação quanto a desvio das verbas federais repassadas, não se há que se falar em retirada de valores da esfera pública, sendo descabida a imposição de débito contida no acórdão recorrido (peça 4, p. 17).

Análise

27. A alegação de que seria necessária a comprovação de desvio para condenação ao ressarcimento não procede.

28. Nos autos não há comprovação da regular aplicação dos recursos repassados, pois o recorrente foi omissivo na prestação de contas, conforme descrito nos itens 21-22 desta instrução. Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe ao gestor o ônus da prova. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos acórdãos 903/2007–1ª Câmara, 1.445/2007–2ª Câmara e 1.656/2006–Plenário.

29. Tal entendimento é confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, Relator Ministro Moreira Alves), cuja ementa da deliberação vem transcrita a seguir.

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO (grifos acrescidos).

30. Em decorrência do dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, em direito administrativo não se aplica o princípio de direito penal *in dubio pro reo*, aplicando-se o princípio *in dubio pro societate*, decorrente do princípio da supremacia do interesse público, conforme consta dos Acórdãos 26/2006 – 2ª Câmara e 3.299/2006 – 1ª Câmara.

31. Dessa forma, não cabe ao Tribunal comprovar desvio, não aplicação no objeto pactuado ou outra irregularidade para que se configure o débito. A não aprovação da prestação de contas dos recursos públicos federais fere norma legal e constitucional, o que configura a presunção legal de débito e enseja o julgamento pela irregularidade das contas.

Argumento

32. O recorrente alega que reconhecida a aplicação dos recursos, o município de Sítio do Quinto-BA deveria ter sido chamado para integrar a relação processual, conforme preconiza a legislação desta Corte (peça 4, p. 18).

33. Afirma ainda que o convênio foi assinado pelo prefeito antecessor, que teria aplicado metade das verbas do ajuste, e que não poderia ser responsabilizado por algo que não deu causa, pois assumiu a gestão municipal em janeiro de 1997 (peça 4, p. 18).

34. Acrescenta que o atual prefeito estaria com toda a documentação do citado convênio, pois não autorizou seu acesso aos arquivos, de forma que o município deve ser instado a falar nos autos já que recebeu a integralidade dos recursos (peça 4, p. 18).

35. Solicita que o processo seja anulado a partir de sua notificação para proceder à notificação do município de Sítio do Quinto-BA para se pronunciar sobre a presente TCE, por ser questão de ordem pública que pode ser arguida a qualquer momento do processo administrativo (peça 4, p. 18), bem como incluir no polo passivo desta demanda o ex-gestor que assinou e aplicou metade dos recursos do convênio e o atual gestor da cidade, que reluta em ajuda-lo no fornecimento de documentos e informações (peça 4, p. 20).

Análise

36. A solicitação para anulação do presente processo para que sejam chamados o prefeito antecessor e signatário do convênio, o município de Sítio do Quinto e atual prefeito não deve ser acolhida.

37. Conforme se depreende do registro no Siafi (peça 1, p. 41-42), o prefeito antecessor e signatário do ajuste teria recebido as parcelas 1 e 2 e prestou contas desses recursos, encontrando-se suas contas aprovadas. O município de Sítio do Quinto não deve ser chamado aos autos por não haver evidências de que tenha se beneficiado com os recursos do ajuste. O atual gestor não geriu os recursos públicos relativos ao convênio e seria incabível incluí-lo no polo passivo.

38. Quanto às dificuldades na obtenção dos documentos, derivadas de rivalidade política, se não resolvidas com a administração municipal, devem, por meio de ação apropriada ao caso, ser levadas ao conhecimento do Poder Judiciário. Não cabe ao TCU garantir ao responsável o acesso à referida documentação. É nesse sentido a jurisprudência desta Corte, como se observa nos acórdãos 21/2002-1ª Câmara, 115/2007-2ª Câmara e 1.322/2007–Plenário.

39. Ademais, ao receber os recursos, o recorrente tinha ciência de que precisaria prestar contas, razão pela qual deveria ter se precavido. Nesse sentido, poderia ter mantido a documentação pertinente para tanto em seu poder ou ter prestado as contas na época oportuna, conforme relatado nos itens 21 e 22 desta instrução.

Argumento

40. O recorrente alega equívoco na fixação do marco inicial da contagem de juros e correção monetária. Afirma que o ofício de citação fixa como termo inicial da contagem dos encargos moratórios o dia 22/5/1995, e nessa data não era gestor do município, pois tomara posse somente em janeiro de 1997 (peça 4, p. 18-19).

41. Lembra que a Nota de Empenho é o documento por meio do qual a despesa é contabilizada, para que depois possa ser liquidada mediante o efetivo pagamento ao credor e que todas as realizações de pagamentos com recursos de convênios prescinde da emissão da Nota de Empenho, de forma que se impõe a correção fazendo-se incidir os juros e multa nas datas corretas dos efetivos repasses (peça 4, p. 19).

Análise

42. A alegação de que o ofício citatório fixa como termo inicial da contagem dos encargos moratórios o dia 22/5/1995 não procede.

43. No Ofício de Citação 2357 (peça 2, p. 35-37) constam como termo inicial para incidência de juros e correção monetária as datas das transferências dos recursos constantes das ordens bancárias ocorridas em 1997 e 1998 (peça 1, p. 41), em conformidade com o disposto no art. 11, inciso III da Instrução Normativa 13/1996, normativo vigente à época dos fatos, *in verbis*:

Art. 11. Os débitos serão atualizados monetariamente e acrescidos de encargos legais, nos termos da legislação vigente, observados as seguintes diretrizes:

III - quando se tratar de omissão no dever de prestar contas, de não aplicação, de glosa ou impugnação de despesa, ou de desvio de recursos repassados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos similares, bem como à conta de subvenções, auxílio e contribuições, a incidência de juros de mora e de atualização monetária dar-se-á a contar da data do crédito na respectiva conta-corrente bancária ou do recebimento do recurso.

Argumento

44. O recorrente alega que agiu com total boa fé ao cumprir o Convênio 65/95, que os recursos foram integralmente aplicados, tendo acompanhado a sua execução e entrega (peça 4, p. 21).

45. Menciona que o parágrafo 2º do artigo 12 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União estabelece a boa-fé como apta, em face do caso concreto, a afastar a irregularidade das contas apresentadas.

46. Cita artigo doutrinário de autoria do Ministro Sherman Calvalcanti, publicado na Revista do TCU. 88/2001, *verbis*:

Seria, entretanto, da grande utilidade a adoção do sentido objetivo da cláusula de boa-fé. Isto é, considerando-se um "modelo objetivo de conduta", ao qual o agente público deve ajustar-se, obrando como obraria o, homem reto: "com honestidade, lealdade e probidade", diante de uma situação concreta. Ajustando-se a conduta do agente à conduta objetiva, reconhece-se a sua boa-fé, no caso, boa-fé objetiva.

A avaliação da boa-fé objetiva é uma alternativa disponível e tecnicamente viável, sobretudo naqueles casos em que se torne difícil ou impossível a avaliação da boa-fé subjetiva, em virtude da ausência de elementos que possam indicar o "estado intimo de consciência" do agente.

47. Insiste que a boa-fé, emergente dos fatos ora delineados e comprovados nos autos e reiteradamente ignorada pela Comissão processante durante a instrução processual, certamente será levada em consideração, pois não poderia ser prejudicado pela má-fé do atual gestor do município.

Análise

48. A defesa de que agiu de boa fé ao cumprir o convênio em análise não procede. O Recorrente foi omissivo no dever de prestar contas e não houve apresentação de documentos que comprovem a execução da avença.

49. A omissão na prestação de contas dos recursos públicos federais, no devido tempo, constitui crime de responsabilidade do prefeito (Art. 1º do Del 201/1967) e configura violação a princípio constitucional sensível, que autoriza a União a intervir nos Estados, e os Estados a intervir nos Municípios (art. 34, VII, 'd'; 35, II).

50. Assim, configurou-se a irregularidade, não sendo aplicável o parágrafo 2º do artigo 12 da Lei Orgânica do TCU.

51. Da mesma forma, não se aplicam ao caso concreto a boa-fé subjetiva e objetiva, a primeira, oriunda do Direito Romano e do Direito Canônico, definida como o estado de convencimento do indivíduo em estar agindo de maneira correta, e a segunda, originária do Direito Germânico, significando o ajuste do comportamento do indivíduo a um arquétipo jurídico de conduta social.



CONCLUSÃO

52. Diante do exposto, com fundamento nos arts. 32, I, e 33, da Lei n. 8.443/92, bem como nos arts. 277, inciso I, 278 e 285, caput, do Regimento Interno do TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Antônio Marques do Nascimento contra o Acórdão 3.772/2011 – TCU – 1ª Câmara para, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar ciência ao recorrente e demais interessados do acórdão que for prolatado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem.

SERUR/1ª Diretoria, 27 de fevereiro de 2012.

(Assinado eletronicamente)
Regina Yuco Ito Kanemoto
Auditora Federal de Controle Externo
Matrícula 4604-3