

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 004.687/2010-8

Apenso: TC 021.295/2006-6

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Unidade: Município de Carolina/MA.

Recorrente: João Alberto Martins Silva (CPF 146.666.263-87).

Advogado: Antino Correa Noleto Júnior (OAB/MA 8.130).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL ORIGINADA DA CONVERSÃO DE REPRESENTAÇÃO. FUNDEF. AUSÊNCIA DE NEXO ENTRE RECURSOS REPASSADOS E DESPESAS APRESENTADAS. NÃO ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DOS ARGUMENTOS. CONHECIMENTO E NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA AO RECORRENTE.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. João Alberto Martins Silva, ex-prefeito do município de Carolina/MA, contra o acórdão 4.600/2010–2ª Câmara, que julgou irregulares as contas do recorrente em razão da não comprovação da regular aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef, imputando-lhe débito no valor histórico de R\$ 36.866,00 e multa de R\$ 5.0000,00.

2. Adoto como parte de meu relatório a instrução elaborada pela Secretaria de Recursos – Serur (fls. 18-21 do anexo 2), que teve a concordância do dirigente em exercício daquela unidade técnica (fl. 22, anexo 2):

“HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial originada da conversão de processo de representação, determinada pelo Acórdão 305/2010 - 2ª Câmara (fls. 14-15, v. p.), em face de indícios de irregularidades praticadas pelo ex-Prefeito do Município de Carolina/MA, Sr. João Alberto Martins Silva, ora recorrente, na gestão de recursos do Fundef no exercício de 2005.

3. Nos autos da representação constataram-se, entre as irregularidades verificadas: pagamentos no total de R\$ 36.866,00, à Construtora Bonjardinense Ltda., referente à locação de veículos, sendo que tal atividade não está incluída no rol elencado no sistema CNPJ, da Receita Federal (fls. 186-187 do TC 021.295/2006-6); cheques relativos aos pagamentos acima emitidos a outros beneficiários (fls. 138-141 e 155-158 do TC 021.295/2006-6).

4. Citado acerca dessas irregularidades (fls. 18-19 e 24, v. p.), o Sr. João Alberto Martins Silva, embora tenha solicitado prorrogação de prazo para resposta, não apresentou alegações de defesa, motivo pelo qual foi considerado revel, nos termos do art. 12, inciso IV, §3º, da Lei 8.443/1992.

5. Dando-se prosseguimento ao processo, o Tribunal, mediante o Acórdão 4600/2010 – TCU – 2ª Câmara (fl. 33/34, v. p.), julgou irregulares as presentes contas, condenando em débito e multa o Sr. João Alberto Martins Silva.

6. Inconformado com a decisão, o responsável em epígrafe comparece aos autos, apresentando Recurso de Reconsideração, formulado no anexo 2 (fls. 1-7), que ora se analisa.

ADMISSIBILIDADE

7. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (fls. 12-13, anexo 2), ratificado à fl. 17 pelo Exmo. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 4600/2010 – TCU – 2ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

Síntese dos Argumentos

8. Preliminarmente, com base nas conclusões da análise técnica da Secex/MA (item 7.1, fl. 9, v. p.), afirma que não restou confirmada a alegação inicial da representante, que a Prefeitura Municipal de Carolina – MA tinha condições de pagar gratificação ou complementação salarial, a despeito do montante elevado de recursos depositados no mês de dezembro de 2005 na conta do Fundef, a título de complementação da União.

9. No mérito, alega inicialmente que existem alterações na cláusula 1ª do contrato social da Construtora Bonjardinense Ltda. que possibilitaram ao ente municipal contratá-la conforme a lei, pois teria sido acrescido ao objeto social da empresa o serviço de transporte escolar (cód. 45.21-7/01), conforme documento anexado (fls. 8-10, anexo 2).

10. Quanto às irregularidades acerca dos supostos pagamentos efetuados à Construtora Bonjardinense, sustenta que são falhas administrativas, que não houve desfalque de recursos ou qualquer outro ato ímprobo que evidencie dolo ou má-fê do titular das contas.

11. Entende que no caso não há débito, afirmando que os recursos em questão, apesar das supostas falhas administrativas, teriam sido revertidos em proveito da própria municipalidade. Dessa forma, alega que a imputação de débito configuraria enriquecimento sem causa do ente municipal.

12. Reconhece o débito relativo ao pagamento irregular realizado à empresa Pneumar Comercial Ltda., afirmando que não houve pagamento efetivo e lícito. Porém não entende cabível o débito em relação aos demais cheques apontados, emitidos em nome da própria prefeitura municipal.

13. Considerando que há comprovação nos autos de que os pagamentos foram realizados à Construtora Bonjardinense e que não há ilegalidade no tocante ao pagamento em espécie da prefeitura a terceiros prestadores de serviços, infere que não há como responsabilizar o titular das presentes contas, nem como imputar-lhe o discutido débito.

14. Também entende que a multa aplicada é medida excessiva, ponderando que o débito minorado e adimplido já bastaria para reparar os danos sofridos pelo erário.

15. Com essas considerações, supondo existir boa-fê do responsável em adimplir o débito restante, excluídos os valores supostamente pagos em espécie à Construtora Bonjardinense, requer a aprovação das contas com ressalva.

16. Ainda requer que seja determinado o não conhecimento da representação. Não se entendendo assim, que seja provido parcialmente o recurso, no sentido de excluir do débito os valores supostamente pagos em espécie à Construtora Bonjardinense.

17. Por fim, solicita o parcelamento do débito em dez prestações, na forma prevista no Regimento Interno do TCU.

Análise dos Argumentos

18. Inicialmente cabe observar, acerca das alegações preliminares, que, de fato, não restou confirmada nos autos a suscitada suficiência de disponibilidade financeira para pagamento de complementação de salário dos professores da rede municipal (item 7.1, fl. 9, v. p.). Porém essa questão é irrelevante para o deslinde do recurso, pois o Tribunal nem sequer instou o responsável a apresentar justificativas sobre essa questão, nem o condenou em razão dessa hipótese ventilada na inicial da representação.

19. No mérito, não aproveita ao recorrente a alegação de que teria sido acrescido ao objeto social da Construtora Bonjardinense Ltda o serviço de transporte escolar (cód. 45.21-7/01), conforme documento juntado (fls. 8-10, anexo 2). Isso porque esta atividade não está registrada no sistema CNPJ, conforme consulta às fls. 186-187 do TC 021.295/2006-6. Ademais, mesmo que se comprovasse o registro dessa

atividade, não seria suficiente para afastar o débito em questão, haja vista a ausência denexo causal entre os discutidos recursos e as supostas despesas, como restou evidenciado nos autos.

20. Constatou-se nos autos da representação que os cheques correspondentes aos pagamentos da Construtora Bonjardinense Ltda. foram emitidos em nome de outros beneficiários, sendo um cheque emitido em nome da empresa Pneumar Comercial Ltda. e outros três nominais à própria prefeitura municipal (fls. 138-141 e 155-158 do TC 021.295/2006-6).

21. Quanto ao cheque emitido à Pneumar Comercial Ltda., o próprio recorrente admite a irregularidade e não questiona o respectivo débito.

22. Já os alegados pagamentos em espécie à Construtora Bonjardinense Ltda., mediante o saque dos demais cheques apontados, emitidos nominalmente à prefeitura municipal, não configuram mera falha administrativa, conforme alegado, pois contrariam o art. 74, *caput* e §2º do Decreto-Lei 200/1967, abaixo transcrito:

Art. 74. **Na realização da receita e da despesa pública será utilizada a via bancária**, de acordo com as normas estabelecidas em regulamento.

(...)

§ 2º **O pagamento de despesa**, obedecidas as normas que regem a execução orçamentária (lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), **far-se-á mediante ordem bancária ou cheque nominativo**, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro. (grifos acrescidos).

23. Mas não se trata apenas de uma infração ao citado dispositivo. A finalidade dessa prescrição normativa, que exige a identificação do destinatário dos valores sacados, é assegurar que os recursos públicos repassados sejam, de fato, os financiadores das despesas executadas, evitando-se que sejam utilizados recursos de outras fontes para a consecução do objeto pactuado.

24. Ressalta-se que o recorrente não apresenta qualquer justificativa razoável que demonstrasse, no caso, a impossibilidade de se efetuarem pagamentos à empresa contratada por intermédio de cheques nominais. Ademais, não se imagina que uma construtora funcione sem estar integrada ao sistema bancário.

25. Dessa forma, os saques dos recursos do Fundef, para os supostos pagamentos em dinheiro pela tesouraria, dificultam sobremaneira o estabelecimento do aludidonexo causal, haja vista que o recorrente não apresenta outros elementos capazes de assegurar correlação entre os saques e as despesas.

26. Por oportuno, cabe lembrar que incide sobre o gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos públicos sob sua responsabilidade.

27. 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.

28. 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).

29. Tampouco há que se falar que o débito imputado configura um enriquecimento sem causa do ente municipal, pois o recorrente não demonstra que os recursos em questão teriam sido revertidos em proveito da própria municipalidade.
30. Nem se vislumbra excesso na multa aplicada ao ex-prefeito, pois foi fixada em R\$ 5.000,00, equivalente a 13,5% do valor histórico do débito, ao passo que o Tribunal poderia aplicar-lhe multa de até 100% do valor atualizado do dano causado ao erário, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992.
31. Diante da fragilidade dos argumentos carreados, considerando que o recorrente não logrou êxito em comprovar o necessário nexó causal entre os recursos sacados do Fundef e as supostas despesas, não há como elidir o débito imputado em análise, motivo pelo qual se deve manter o acórdão recorrido, em seus exatos termos.
32. Também não se pode acolher seu pedido de não conhecimento da representação, pois o Tribunal, mediante o Acórdão 305/2010 – 2ª Câmara, conheceu da presente representação, convertendo o processo em tomada de contas especial. Não cabe recurso dessa decisão, nos termos do art. 279 do RI/TCU.
33. Por fim, registra-se que pode ser acolhido o pedido de parcelamento da dívida em dez prestações, com amparo no art. 26 da Lei 8.443/1992, e no art. 217 do RI/TCU.

PROPOSTA

34. Diante do exposto, com fundamento nos arts. 32, I, e 33, da Lei n. 8.443/1992, 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. João Alberto Martins Silva (CPF 146.666.263-87), contra o Acórdão 4600/2010 – TCU – 2ª Câmara, para, no mérito, negar-lhe provimento;
 - b) autorizar, com amparo no art. 26 da Lei n. 8.443/1992, e no art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas a que se referem os itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 4600/2010 – TCU – 2ª Câmara em 10 (dez) prestações mensais e sucessivas, conforme requerido;
 - c) dar ciência ao recorrente do acórdão que for prolatado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem.”
3. O Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, em parecer à folha 23 do anexo 2, acompanhou integralmente a unidade instrutora.

É o relatório.