



Processo 018.598/2006-2 (com 31 peças)
Tomada de Contas Especial
Recurso de Revisão

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial, em desfavor do sr. Antônio Roque Portela de Araújo, ex-prefeito, convertida de representação para apurar irregularidades na aplicação dos recursos do Fundef transferidos ao município de Bom Jardim/MA (Relação 75/2006, Acórdão 1.936/2006 – 2 Câmara, peça 1, p. 13).

Inicialmente, o responsável foi citado em razão de saques na conta específica do Fundef (58.022), nos valores de R\$ 169.350,59 e R\$ 300.000,00, efetuados por meio de cheques nominais à própria municipalidade (peça 1, pp. 15/6).

A partir das alegações de defesa apresentadas (peça 3, pp. 12/9), foi possível verificar que os valores questionados foram depositados em outra conta corrente do Fundef (8.055-7), na qual foram movimentados.

No entanto, depois de analisar os documentos juntados aos autos por força de diligências ao TCE/MA, ao Ministério Público Federal e ao Banco do Brasil (peças 4, pp. 10/46, 5 a 10, e 11, pp. 1/30), a unidade técnica identificou que os seguintes cheques não se relacionavam a despesas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental do município (peça 14, pp. 1/2):

Cheque nº	Data	Valor (R\$)
850001	04/02/2005	11.188,11
850004	18/02/2005	9.789,54
850005	18/02/2005	6.000,00
850006	18/02/2005	7.360,00
850009	01/03/2005	36.000,00
850012	03/03/2005	61.000,00
850013	03/03/2005	67.000,00
850015	03/03/2005	34.000,00
850016	03/03/2005	53.000,00
850017	03/03/2005	56.000,00
850018	03/03/2005	54.000,00
850019	03/03/2005	20.183,17
850021	08/03/2005	1.070,00
850022	09/03/2005	1.800,00
850023	09/03/2005	320,00
850024	10/03/2005	16.022,75
850025	10/03/2005	1.438,84
850026	10/03/2005	1.000,00
850029	16/03/2005	2.101,13



850031	16/03/2005	250,00
850032	16/03/2005	201,60
850033	16/03/2005	140,00
850034	16/03/2005	1.034,30
850038	18/03/2005	9.465,83
85004?	21/03/2005	729,60
850042	21/03/2005	15.000,00
850044	21/03/2005	94,39
850046	21/03/2005	806,40
850047	21/03/2005	8.000,00
850050	22/03/2005	5.000,00
850051	22/03/2005	323,00
850054	23/03/2005	3.221,31
850055	23/03/2005	21.148,00
850058	31/03/2005	300,00
850065	31/03/2005	20.120,00
850060	01/04/2005	6.500,00
85006?	01/04/2005	30.000,00
850066	01/04/2005	3.500,00
850069	04/04/2005	35.000,00
850072	08/04/2005	905,00
850073	08/04/2005	1.500,00
850070	11/04/2005	5.000,00
850078	13/04/2005	896,00
850084	14/04/2005	4.000,00
850081	14/04/2005	14.375,18
850093	19/04/2005	403,16
000104	20/04/2005	5.000,00
000108	20/04/2005	1.750,00
850098	20/04/2005	8.145,35
850099	20/04/2005	19.838,83
850100	20/04/2005	50.312,92
000116	25/04/2005	4.000,00
000118	25/04/2005	6.000,00
000119	25/04/2005	1.100,00
000082	27/04/2005	668,00
000085	27/04/2005	9.744,71
000086	28/04/2005	975,00
000087	28/04/2005	4.000,00
000095	03/05/2005	11.500,00
000097	04/05/2005	7.800,00
000098	06/05/2005	12.835,00
000100	06/05/2005	5.000,00
000061	09/05/2005	2.500,00
000063	09/05/2005	5.000,00



000066	10/05/2005	4.000,00
000067	10/05/2005	1.500,00
000070	11/05/2005	1.500,00
000073	16/05/2005	9.900,00
000076	17/05/2005	2.900,00
850103	19/05/2005	200,00
850107	23/05/2005	5.000,00
850110	23/05/2005	3.800,00
850113	23/05/2005	1.000,00
850112	24/05/2005	3.000,00
850115	25/05/2005	605,00
850121	27/05/2005	778,00
850122	27/05/2005	400,00
850123	27/05/2005	1.131,20

Assim, foi promovida nova citação do responsável, em razão das irregularidades então apuradas (peça 14, pp. 4/8).

O sr. Antônio Roque Portela de Araújo, apesar de devidamente citado e de haver solicitado prorrogação de prazo para apresentação das novas alegações de defesa (peça 15), não compareceu novamente aos autos.

Por meio do Acórdão 2.096/2009 – 2ª Câmara (peça 14, pp. 39/40), o ex-prefeito teve suas contas julgadas irregulares, bem como foi condenado em débito com aplicação de multa, conforme a seguir (peça 14, pp. 33/40):

“9.1. julgar as presentes contas irregulares, e condenar o Sr. Antônio Roque Portela de Araújo ao pagamento dos valores abaixo indicados, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida à conta específica do Fundeb de titularidade do Município de Bom Jardim/MA, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas também abaixo indicadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valor	Data	Valor
04/02/2005	11.188,11	19/04/2005	403,16
18/02/2005	23.149,54	20/04/2005	85.047,10
01/03/2005	36.000,00	25/04/2005	11.100,00
03/03/2005	345.183,17	27/04/2005	10.412,71
08/03/2005	1.070,00	28/04/2005	4.975,00
09/03/2005	2.120,00	03/05/2005	11.500,00
10/03/2005	18.461,59	04/05/2005	7.800,00
16/03/2005	3.727,03	06/05/2005	17.835,00
18/03/2005	9.465,83	09/05/2005	7.500,00
21/03/2005	24.630,39	10/05/2005	5.500,00
22/03/2005	5.323,00	11/05/2005	1.500,00



23/03/2005	24.369,31	16/05/2005	9.900,00
31/03/2005	20.420,00	17/05/2005	2.900,00
01/04/2005	40.000,00	19/05/2005	200,00
04/04/2005	35.000,00	23/05/2005	9.800,00
08/04/2005	2.405,00	24/05/2005	3.000,00
11/04/2005	5.000,00	25/05/2005	605,00
13/04/2005	896,00	27/05/2005	2.309,20
14/04/2005	18.375,18		

9.2. aplicar ao responsável a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da referida importância aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

9.4. remeter cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 6º, do Regimento Interno, e

9.5. dar ciência deste acórdão ao responsável, à Câmara Municipal de Bom Jardim/MA e ao FNDE.”

Inconformado com a decisão acima, o responsável interpôs o Recurso de Revisão que ora se analisa (peças 17 a 23).

A Secretaria de Recursos, depois de analisar o apelo, propôs, em pareceres coincidentes (peças 29 a 31):

“a) conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Antônio Roque Portela de Araújo, com fundamento no art. 35 da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para reduzir o valor do débito conforme a tabela abaixo, alterando o item 9.1 do Acórdão 2.096/2009 – 2ª Câmara (Peça 14, p. 39-40).

Data	Valor	Data	Valor
18/02/2005	23.149,54	20/04/2005	85.047,10
01/03/2005	36.000,00	25/04/2005	11.100,00
03/03/2005	345.183,17	27/04/2005	10.412,71
08/03/2005	1.070,00	28/04/2005	4.975,00
09/03/2005	2.120,00	03/05/2005	11.500,00
10/03/2005	18.461,59	04/05/2005	7.800,00
16/03/2005	837,00	06/05/2005	17.835,00
18/03/2005	9.465,83	09/05/2005	7.500,00
21/03/2005	24.630,39	10/05/2005	5.500,00



22/03/2005	5.323,00	11/05/2005	1.500,00
23/03/2005	24.369,31	16/05/2005	9.900,00
31/03/2005	20.420,00	17/05/2005	2.900,00
01/04/2005	40.000,00	19/05/2005	200,00
04/04/2005	35.000,00	23/05/2005	8.475,00
08/04/2005	2.405,00		
11/04/2005	5.000,00		
13/04/2005	896,00		
14/04/2005	18.375,18		

(Grifos nossos)

- a) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados”.

II

O Ministério Público adere, em parte, à proposta da secretaria especializada.

Os argumentos do recorrente, em essência, foram assim resumidos pela Serur:

- o recorrente alega que o TCU deveria julgar suas contas irregulares por omissão no dever de prestar contas e revelia, e não por ausência de nexo entre as despesas realizadas e os objetivos constantes do Fundef/Fundeb (peça 17, p. 2);

- afirma que as prestações de contas do Fundef/Fundeb são recebidas e analisadas pelos tribunais de contas de estados e municípios, porém uma vez convertidas em tomadas de contas especiais, migram para o Tribunal de Contas da União, e os dados e informações oriundos dos tribunais de origem passam a compor a demanda como “simples informação” (peça 17, p. 2).

- assevera que o TCU julgou suas contas valorando as informações do TCE/MA como se procedesse em sede de recurso interposto naquele órgão em “processo judicial”, o que não se mostra possível. Nesse contexto, o TCU incluiu as informações da Secex/MA no processo e sinalizou para a ausência de nexo de causalidade, deixando de produzir as “devidas análises fáticas da demanda” (peça 17, p. 3);

- ainda segundo o recorrente, sendo o nexo causal um liame entre o objeto (recurso) e sua aplicação, “não poderia se prestar para sustentar o Acórdão recorrido vez que, no caso presente, o dano não restou provado, uma vez que o nexo não se deu entre o objetivo (recurso) e o subjetivo que seria o dano, e sim na forma de gestão do recurso contrário as regras do programa” (peça 17, p. 4);

- alega que houve, em verdade, movimentação de recursos de forma contrária às normas de gestão, o que poderia no máximo ser visto como irregularidade formal e a suposta ausência de nexo não poderia ser utilizada como prova fática pelo TCU para condenar o Recorrente à devolução do recurso, sem que se vislumbre o dano ao erário (peça 17, p. 4);

- acosta demonstrativo de movimentação dos recursos transferidos ao município de Bom Jardim (MA), na forma de planilha (peça 17, pp. 5/10), bem como cópias de notas fiscais, ordens de pagamento e notas de empenho (peças 17, pp. 21/75, 18 e 23), para afirmar que a aplicação de recursos, apesar de divergir da regra posta, teve a devida utilização no plano de trabalho.

Já a proposta da Serur tem os seguintes fundamentos, em síntese:

- com relação à competência desta Corte para fiscalizar a aplicação de recursos do



Fundef, em se tratando da complementação prevista no § 3º do art. 1º da Lei nº 9.424/1996 (vigente à época dos fatos) e no atual art. 6º da Lei nº 11.494/2007, é inegável a legitimidade do TCU para o feito, *ex vi* do disposto nos arts. 70 e 71, inciso II, da Carta Magna. Ademais, o Decreto 2.264/1997, que regulamentou a mencionada Lei, em seu art. 3º, § 3º, já definia a obrigatoriedade de remessa das planilhas de cálculo da estimativa de complementação da União ao conhecimento deste Tribunal;

- caso o TCU julgasse irregulares as contas em virtude de omissão na prestação de contas, porquanto o motivo que propiciou a condenação em débito e multa remanesceria incólume, ou seja a ausência de nexo de causalidade na execução de gestão dos recursos públicos;

- em relação à evidenciação do dano, o ex-prefeito não logrou comprovar nexo entre a documentação por ele juntada e a alegada aplicação dos recursos nos objetivos do Fundef/Fundeb. Conquanto tenha apresentado cópias de notas de empenho, documentos fiscais e recibos indicativos de algumas despesas com recursos do Fundef, não logrou correlacioná-las aos recursos da Conta 8.055-7 do Banco do Brasil, fato suficiente para ensejar o julgamento de suas contas pela irregularidade e sua condenação em débito;

- como a irregularidade que ensejou a condenação do Recorrente diz respeito à não comprovação do nexo de causalidade entre os recursos transferidos à conta da Prefeitura denominada Fundef 40% e as despesas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental do município, o Recorrente apresentou uma série de documentos à peça 17, pp. 21/75, e peças 18 a 23, com os quais pretende comprovar a correta destinação dos recursos;

- os documentos consistem em uma planilha elaborada pelo Recorrente, com os depósitos relativos aos cheques emitidos para a conta Fundef 40% (para pagamento de despesas de manutenção do ensino) e supostos pagamentos a fornecedores da Secretaria de Educação, cujos comprovantes consistem em notas fiscais, ordens de pagamento, notas de empenho e cópias de processos licitatórios (peça 17, p. 6/10).

- à primeira vista, os valores transferidos à referida conta do Fundef 40% estão de acordo com os valores pagos mediante a documentação acostada. Contudo, não há evidências que indiquem que os recursos utilizados para pagamento dos documentos fiscais se originaram da referida conta corrente 8.055-7 do Banco do Brasil (PMBJ/FUNDEF 40%), ou seja, continua pendente de comprovação o nexo de causalidade entre os desembolsos de recursos e as despesas efetuadas;

- a título de exemplo, os pagamentos indicados na pág. 1 da planilha (peça 17, p. 5), nos valores de R\$ 1.265,00 e R\$ 4.449,00, têm nas respectivas notas de pagamento (peça 17, pp. 38/9) a indicação da conta de origem de número 58.022-8 (PMBJ/FUNDEF GERAL) e não a conta 8.055-7 (PMBJ/FUNDEF 40%), impossibilitando, assim, um mínimo de correlação entre os recursos transferidos à referida conta e os pagamentos efetuados em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino;

- os únicos documentos que sugerem a saída de caixa da conta 8.055-7 (PMBJ/FUNDEF 40%) são a Ordem de Pagamento acostada à peça 19, p. 80, no valor de R\$ 7.239,20 (23.9.2005), referente à Nota Fiscal 5133 e ao recibo da mesma peça 19 (p. 82 e p. 84), pagamento este feito com o Cheque 850165, além da ordem de pagamento da peça 17, p. 47, relativa ao pagamento de serviços de retelhamento, no valor de R\$ 210,00 (16.3.2005), além da ordem de pagamento à peça 17, p. 51, relativa a despesas de serviços gráficos, no valor de R\$ 1.680,00 (21/3/2005) e respectivas cópias de cheque, ilegíveis. Tais evidências motivam a proposta de acatamento parcial do presente recurso, para reduzir o montante do débito imputado ao recorrente;



- todas as demais ordens de pagamento trazidas aos autos têm como banco sacado a informação “Caixa”, o que pode indicar saque realizado na instituição financeira Caixa Econômica Federal ou saque em espécie, a exemplo dos documentos à peça 19, pp. 38, 58, 60 e 71, que não contêm sequer a indicação do número da conta corrente sacada ou do cheque utilizado. Além disso, não há extratos bancários que evidenciem as transações, impossibilitando a devida comprovação de que os recursos se originaram da referida conta corrente 8.055-7 (PMBJ/FUNDEF 40%) do Banco do Brasil. Há apenas uma planilha elaborada pelo recorrente;

- o valor total transferido à referida conta corrente no Banco do Brasil e que ensejou o débito imputado ao Recorrente foi de R\$ 807.480,05. O total de despesas para as quais o recorrente apresentou as 37 notas fiscais e respectivas ordens de pagamento alcança o valor R\$ 859.286,25, indicando um saldo inicial na conta corrente 8.055-7 do Banco do Brasil de R\$ 51.637,79. Entretanto, como já exposto, o recorrente não juntou extratos ou saldos bancários que permitissem a realização de conciliação contábil, a fim de constatar a realização das despesas com recursos oriundos do Fundef. Além disso, o referido procedimento de transferência é vedado pelo regramento jurídico;

- nesse sentido, esta Corte tem se manifestado sobre a necessidade de comprovação da boa e regular aplicação de verba federal repassada à municipalidade, que deve ocorrer por meio de documentação idônea que estabeleça o nexo de causalidade entre a despesa efetuada e o quantum recebido da União (Acórdãos 726/2009, 1.120/2010 e 1.867/2010, todos da Primeira Câmara, 3.017/2011, 65/2012, 688/2013, 2.300/2013 e 2.764/2011, todos do Plenário).

- ainda nessa linha, o Acórdão 6.642/2009, ao tratar da emissão de cheque nominal a destinatários diversos dos fornecedores emitentes dos documentos fiscais, consignou:

“7. Sobressai dessa prática irregular de pagamento a credores da Prefeitura Municipal de Timon/MA a falta do estabelecimento do necessário nexo causal entre os recursos do Fundef e as despesas que supostamente teriam sido efetuadas. A emissão de cheque nominal a beneficiários, no caso a servidores municipais, distintos, portanto, dos credores emitentes das notas fiscais/recibos, por impedir a identificação da causalidade comentada, conduz à impugnação de tais despesas”.

- ressalta-se, ainda, a existência de nota fiscal (peça 19, p. 82) emitida em data anterior (23.9.2005) à solicitação de pagamento (peça 19, p. 81) da Secretaria Municipal de Educação (30.5.2005), com comprovante de depósito realizado também na data de 23.9.2005 (peça 19, p. 84);

- desse modo, ainda que se possa, com base no princípio do formalismo moderado, considerar algumas despesas pertinentes aos gastos com desenvolvimento e manutenção do ensino, a saber, aquelas em que há indicação de levantamento de valores da Conta 8.055-7 do Banco do Brasil, dentro do percentual de 40% não destinado ao pagamento de salário de magistrados, remanesce o valor de R\$ 798.350,90, cuja destinação não foi evidenciada por meio de documentação idônea que permita conformar o nexo de causalidade entre os recursos transferidos à conta 8.055-7 e os comprovantes de despesas vinculadas a sua destinação.

- propõe-se acatar os comprovantes de despesas referidos acima e dar provimento parcial ao recurso para reduzir o montante do débito imputado ao Recorrente em R\$ 9.129,20, mantendo o valor remanescente do débito e da multa.



III

Inicialmente, destaca-se que, nos processos de contas, por força do comando constitucional insculpido no art. 70, parágrafo único, há inversão do ônus da prova e o consequente afastamento do princípio da presunção de inocência. Assim, cabe ao gestor provar a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados, por meio de documentação probatória, que seja capaz de comprovar o liame causal entre o que foi realizado e os recursos transferidos, essencial para a aprovação das contas.

Nos termos desse dispositivo, “o ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados” (Acórdão 317/2005 - Primeira Câmara, no mesmo sentido os Acórdãos 1.971/2006 - 2ª Câmara e 2.092/2006 - 1ª Câmara e o Enunciado de Decisão TCU 176).

Também, nos termos dos Acórdãos 198/2007 e 978/2008, ambos da 2ª Câmara, “a tomada de contas especial, sendo procedimento de exceção, deve estar instruída com todos os elementos necessários à comprovação da aplicação dos recursos e que motivaram os pagamentos”.

Ainda sobre o tema, por pertinente, traz-se à colação excerto do Voto condutor do Acórdão 297/1998 - 2ª Câmara, em que o Relator do julgado alertou para a necessidade dos responsáveis observarem os requisitos para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos:

“4.Não são poucas as oportunidades em que nos deparamos com situações em que os Administradores remetem um conjunto desordenado de elementos e pleiteam que o mesmo seja conhecido como ‘prestação de contas’. Temos nós, então, que nos debruçar sobre esses elementos na tentativa de encontrar algum nexo entre a transferência dos recursos financeiros, os serviços ou obras que se alegam terem sido realizados e os documentos quase que aleatoriamente remetidos. Ora, tal situação constitui uma inegável inversão do ônus da prova, que indiscutivelmente competiria, *in casu*, aos gestores públicos: é deles a obrigação de comprovar o bom e regular uso das verbas recebidas. 5.Os documentos remetidos pelo recorrente são um retrato fiel dessa ‘desordem casual’”.

No caso vertente, o responsável foi citado e condenado pela emissão de cheques nominais ao município de Bom Jardim/MA, com recursos do Fundef 40%, conta-corrente 8.055-7, impossibilitando o seu correlacionamento com despesas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental no município, e em infringência às normas que regem a matéria.

Contudo, o recorrente juntou a seu apelo apenas documentação, de forma desorganizada, que não é apta a demonstrar que os valores impugnados por este Tribunal foram utilizados em ações relacionada ao Fundef.

Até mesmo os valores de R\$ 7.239,20 e R\$ 1.680,00 não podem ser abatidos do montante do débito, conforme propõe a secretaria especializada, porque não se referem a qualquer dos cheques contestados por este Tribunal.

Desse modo, somente o valor de R\$ 201,60, que comprovadamente foi destinado à ação correlata ao Fundef peça 17, pp. 47/50), correspondente ao cheque 850032, cheque este relacionado no acórdão recorrido, pode ser descontado do valor do débito.



III

Pelo exposto, o Ministério Público propõe ao Tribunal que:

- conheça o Recurso de Revisão interposto pelo sr. Antônio Roque Portela de Araújo, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, reduzindo o valor do débito, conforme a tabela abaixo, alterando o item 9.1 do Acórdão 2.096/2009 – 2ª Câmara:

Data	Valor	Data	Valor
04/02/2005	11.188,11	19/04/2005	403,16
18/02/2005	23.149,54	20/04/2005	85.047,10
01/03/2005	36.000,00	25/04/2005	11.100,00
03/03/2005	345.183,17	27/04/2005	10.412,71
08/03/2005	1.070,00	28/04/2005	4.975,00
09/03/2005	2.120,00	03/05/2005	11.500,00
10/03/2005	18.461,59	04/05/2005	7.800,00
16/03/2005	3.525,43*	06/05/2005	17.835,00
18/03/2005	9.465,83	09/05/2005	7.500,00
21/03/2005	24.630,39	10/05/2005	5.500,00
22/03/2005	5.323,00	11/05/2005	1.500,00
23/03/2005	24.369,31	16/05/2005	9.900,00
31/03/2005	20.420,00	17/05/2005	2.900,00
01/04/2005	40.000,00	19/05/2005	200,00
04/04/2005	35.000,00	23/05/2005	9.800,00
08/04/2005	2.405,00	24/05/2005	3.000,00
11/04/2005	5.000,00	25/05/2005	605,00
13/04/2005	896,00	27/05/2005	2.309,20
14/04/2005	18.375,18		

* R\$ 3.727,03 – R\$ 201,60 = R\$ 3.525,43

- dê ciência aos interessados acerca da decisão que vier a ser adotada.

Brasília, em 18 de fevereiro de 2014.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador