

GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO

TC 012.120/2005-2

Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)

Recorrente: Carlos Sá Azambuja, ex-prefeito

Unidade: Prefeitura Municipal de Bagé/RS

Sumário: RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE). AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE DESPESAS REALIZADAS COM RECURSOS DO CONVÊNIO RECEBIDOS EM 1998 E A EXECUÇÃO FÍSICA DE SEU OBJETO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. ACÓRDÃO 146/2008 - TCU - 2ª CÂMARA. CONHECIMENTO. EXAME DA REGULARIDADE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS AO MUNICÍPIO APENAS NO EXERCÍCIO DE 1998, CONFORME DEFINIDO EM CLÁUSULA DO CONVÊNIO. NECESSIDADE DE EXCLUSÃO DE PARCELA DA DÍVIDA REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 1999. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO DÉBITO E DA MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Carlos Sá Azambuja, ex-prefeito do Município de Bagé/RS, contra o Acórdão 146/2008 - TCU - 2ª Câmara, exarado com o seguinte teor:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; art. 16, inciso III, ‘c’, e 19, caput, e 23, III, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, em:

9.1. julgar irregulares as presentes contas e condenar em débito o Sr. Carlos Sá Azambuja, pelas importâncias abaixo discriminadas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação para comprovar, perante o TCU, nos termos do art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno TCU, o recolhimento da dívida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas:

<i>Data do depósito em conta - extrato bancário</i>	<i>Despesa não comprovada (R\$)</i>
<i>25/5/1998</i>	<i>8.639,60</i>
<i>02/7/1998</i>	<i>21.157,00</i>
<i>27/7/1998</i>	<i>14.810,00</i>
<i>25/8/1998</i>	<i>21.157,00</i>
<i>03/11/1998</i>	<i>1.059,00</i>
<i>04/11/1998</i>	<i>21.156,00</i>
<i>26/11/1998</i>	<i>19.042,00</i>
<i>04/1/1999</i>	<i>10.020,00</i>

9.2. aplicar ao Sr. Carlos Sá Azambuja a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor.”

2. A Serur, em pareceres uniformes (peças 38 e 39), assim se pronunciou sobre o recurso:

“HISTÓRICO

2. Após o desenvolvimento do processo, esta Corte decidiu, exarando o Acórdão 146/2008 - TCU - 2ª Câmara (peça 17, p. 27-28), julgar irregulares as contas e condenar o Sr. Carlos Sá Azambuja ao recolhimento de débito, que soma R\$ 117.040,60, e ao pagamento de multa, no valor de R\$ 15.000,00.

3. Como fundamento da condenação, consta do voto condutor da deliberação supracitada a falta de demonstração da boa e regular aplicação de parcela dos recursos do convênio, por falta do estabelecimento do nexos de causalidade entre despesas realizadas com recursos recebidos em 1998 e os objetos com execução física demonstrada.

4. O Sr. Carlos Sá Azambuja interpôs recurso de revisão (peças 20-29), cuja análise é feita a seguir.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. Anui-se ao exame preliminar realizado pela Serur (peças 31-33), ratificado por despacho do Ministro-Relator do recurso (peça 35), que concluiu pelo conhecimento do presente recurso de revisão.

EXAME TÉCNICO

Argumento

6. O recorrente manifesta entendimento de que sua condenação foi devida à assunção de que apenas documentos de despesas realizadas no exercício financeiro de 1998 seriam aceitáveis para a prova da boa e regular execução do convênio. Alega que, contrariamente a essa assunção, o período de vigência do convênio se estendia até 28/2/1999, fazendo com que o convênio não seja anual, mas compreendendo mais de um exercício financeiro. Acrescenta que as próprias planilhas das vencedoras dos processos licitatórios (peça 12, p. 23, 26, 31, e peça 13, p. 7 e 10) demonstram que as despesas foram realizadas dentro do período de vigência do convênio. Adita que os pagamentos se deram posteriormente ao exercício de 1998, por se tratar de gêneros perecíveis e com entregas programadas. Ainda, faz notar que os recursos foram transferidos em duas parcelas (doc. 6 - peça 29, p. 51), uma das quais (de R\$ 47.014,00) o foi em 1997, inferindo que, da premissa contestada neste argumento, esse montante não poderia ser considerado por não se referir ao exercício de 1998.

Análise

7. Para bem analisar os argumentos deste recorrente, é imprescindível acessar as informações tabuladas acerca da gestão dos recursos em pauta. Para esse efeito, segue adaptação à sistemática do processo eletrônico da tabela constante do item 17 do relatório condutor da decisão recorrida, a qual serviu de base para a condenação.

Elementos constantes na Prestação de Contas relativa ao exercício de 1998											Informações extraídas dos elementos relativos à Prestação de Contas de 1999								
Item a	Nota Fiscal			Fornecedor	Valor (R\$)	Número do Cheque	C/C	Data Débito	Extrato		Cheque		Item c	C/C	Data Débito	Rel. de Pag.º/99		Extrato	
	Data b	Peça	P.						Peça	P.	Peça	P.				Peça	P.		
1	1/7/1998	14	89	Pitu	790,40	946775	50.262-6	21/7/1998	13	52	14	15-78							
2	2/7/1998	15	2	Frotta	6.000,00	946776	50.262-6	21/7/1998	13	52	14	23-26							
3	2/7/1998	15	4	Mesasul	1.800,00	946771	50.262-6	21/7/1998	13	52	14	51-54							
4	2/7/1998	15	5	Mesasul	6.605,00	946771	50.262-6	21/7/1998	13	52	14	51-54							
5	29/6/1998	15	7	Debrôneo	7.560,00	946772	50.262-6	21/7/1998	13	52	14	59-62							
6	1/7/1998	15	9	GMC	7.980,00	946773	50.262-6	21/7/1998	13	52	13	53-56							
7	1/7/1998	15	11	Saфра	801,00	946774	50.262-6	21/7/1998	13	52	14	39-42							
8	29/7/1998	15	13	Germani	2.240,00	946778	50.262-6	28/8/1998	13	48	Não enviado								
9	21/7/1998	15	15	Oderich	6.672,00	946777	50.262-6	28/8/1998	13	48	14	43-46							
10	10/7/1998	15	18	Padaria Moderna	3.799,00	946779	50.262-6	4/9/1998	13	49	Não enviado								
11	17/11/1998	15	21	Mainardi	2.180,00	000004	3465-7	1/12/1998	13	44	14	55-58							
12	17/11/1998	15	20	Mainardi	16.180,00	000004	3465-7	1/12/1998	13	44	14	55-58							
13	23/11/1998 d			-	4.480,00	000009							22	50.262-6	12/8/1999	7	21	7	50

Elementos constantes na Prestação de Contas relativa ao exercício de 1998													Informações extraídas dos elementos relativos à Prestação de Contas de 1999						
Item a	Nota Fiscal			Fornecedor	Valor (RS)	Número do Cheque	C/C	Data Débito	Extrato		Cheque		Item c	C/C	Data Débito	Rel. de Pag./99		Extrato	
	Data b	Peça	P.						Peça	P.	Peça	P.				Peça	P.		
14	20/10/1998	15	25	Pitu	927,00	946784	50.262-6	18/12/1998	13	51	14	35-38							
15	3/11/1998	15	23	Debróneo	4.200,00	946782	50.262-6	18/12/1998	13	51	13	65-68							
16	19/10/1998	15	28	Saфра	8.910,00	946781	50.262-6	18/12/1998	13	51	14	71-74							
17	27/10/1998	15	30	Saфра	864,00	946781	50.262-6	18/12/1998	13	51	14	71-74							
18	19/11/1998	15	32	Sola	1.515,00	946783	50.262-6	18/12/1998	13	51	14	31-34							
19	10/11/1998	15	34	Torino	2.250,00	946780	50.262-6	18/12/1998	13	51	14	67-70							
20	18/11/1998	15	36	Hortafácil	3.950,00	946786							1	50.262-6	19/1/1999	7	18	7	43
21	31/12/1998 d			-	12.090,00	946787							2	50.262-6	1/2/1999	7	18	7	44
22	30/12/1998	15	38	Germani	5.700,00	000011							19	50.262-6	12/8/1999	7	21	7	50
23	21/11/1998	15	40	Padaria Moderna	4.010,00	000010							23	50.262-6	12/8/1999	7	21	7	50
24	27/2/1999	16		Padaria Moderna	19.664,60	946788							5	50.262-6	14/5/1999	7	18	7	47
25	08/3/1999	15	42	Padaria Moderna	970,00	946788							5	50.262-6	14/5/1999	7	18	7	47
26	16/1/1999	15	44	Padaria Moderna	4.052,50	946788							5	50.262-6	14/5/1999	7	18	7	47
27	27/2/1999	16	20	Padaria Moderna	3.024,00	946789							7	50.262-6	24/6/1999	7	19	7	48
28	27/2/1999	16	25	Padaria Moderna	7.177,50	946789							7	50.262-6	24/6/1999	7	19	7	48
29	23/10/1998	f	f	GMC	9.575,00	000007							17	50.262-6	12/8/1999	7	20	7	50
30	12/3/1999	15	46	Oderich	19.230,00	000012							20	50.262-6	12/8/1999	7	21	7	50
31	9/4/1999	16	23	Oderich	4.024,80	000006							14	50.262-6	28/6/1999	7	20	7	48
32	26/5/1999	16	22	Oderich	3.961,25	000006							14	50.262-6	28/6/1999	7	20	7	48
33	12/4/1999	16	11	Hortafácil	2.987,50	946790							13	50.262-6	25/6/1999	7	20	7	48
34	23/4/1999	16	18	Germani	387,50	000004 e							11	50.262-6	25/6/1999	7	19	7	48
35	23/4/1999	16	16	Germani	4.637,50	000004 e							11	50.262-6	25/6/1999	7	19	7	48
36	23/7/1999	16	27	Frohlich	1.530,00	000014							25	50.262-6	12/8/1999	7	22	7	50
37	18/8/1999	15	48	Emporium	14.920,00	000018							29	50.262-6	20/8/1999	7	22	7	50
38	18/8/1999	15	50	Saфра	8.850,00	000019							28	50.262-6	20/8/1999	7	22	7	50
39	9/4/1999	16	7	Frohlich	1.450,00	000001							8	50.262-6	25/6/1999	7	19	7	48
40	20/8/99 d			-	1.120,00	000020							31	50.262-6	23/8/1999	7	23	7	50
41	24/6/1999	16	12	Hortafácil	2.987,50	000015							26	50.262-6	12/8/1999	7	22	7	50
42	29/6/1999	16	17	Germani	387,50	000017							27	50.262-6	12/8/1999	7	22	7	50
43	29/6/1999	16	15	Germani	4.637,50	000017							27	50.262-6	12/8/1999	7	22	7	50
44	23/7/1999	16	8	Frohlich	1.450,00	000016 e 000021							16-30	50.262-6	12/8/1999 - 23/8/99	7	21- 22	7	50
TOTAL DAS DEPESAS					228.528,05														

Notas:

a Conforme Relação de Pagamentos/98.

b As Notas Fiscais foram encaminhadas por meio das alegações de defesa, à exceção das referentes aos itens 13, 21 e 40.

c Conforme Relação de Pagamentos/99.

d Embora não tenham sido apresentadas faturas, as datas foram obtidas mediante Relação de Pagamentos PNAE/98.

e O número do cheque lançado na Relação de Pagamentos está incorreta (v. extrato à peça 7, p. 48).

f O documento consta da fl. 771 do processo físico e não consta do processo eletrônico.

8. Preliminarmente, também, deve-se ter em conta que o Decreto 93.872/1986, integrante do convênio em exame, como se vê em seu preâmbulo (peça 1, p. 9), estabelece em seu art. 21 que a despesa é tida por realizada quando de seu empenho.

9. Ainda, impende notar que, além das despesas tidas por regulares pelo acórdão recorrido, as despesas dos itens 22, 23, 25, 26, 30, 37, 38 e 29 (consoante documentos de peça 15, p. 37, 39, 41, 43, 45, 47 e 49, e de peça 14, p. 1) foram empenhadas no exercício de 1998. Assim, ter-se-iam como próprias do exercício de 1998 as despesas 1-23, 25, 26, 30, 37, 38 e 29. A relação de despesas comprovadas nesse exercício seria a seguinte:

Item	Data	Valor
1	01/07/1998	R\$ 790,40

2	02/07/1998	R\$ 6.000,00
3	02/07/1998	R\$ 1.800,00
4	02/07/1998	R\$ 6.605,00
5	29/06/1998	R\$ 7.560,00
6	01/07/1998	R\$ 7.980,00
7	01/07/1998	R\$ 801,00
8	29/07/1998	R\$ 2.240,00
9	21/07/1998	R\$ 6.672,00
10	10/07/1998	R\$ 3.799,00
11	17/11/1998	R\$ 2.180,00
12	17/11/1998	R\$ 16.180,00
13	23/11/1998	R\$ 4.480,00
14	20/10/1998	R\$ 927,00
15	03/11/1998	R\$ 4.200,00
16	19/10/1998	R\$ 8.910,00
17	27/10/1998	R\$ 864,00
18	19/11/1998	R\$ 1.515,00
19	10/11/1998	R\$ 2.250,00
20	18/11/1998	R\$ 3.950,00
21	31/12/1998	R\$ 12.090,00
22	30/12/1998	R\$ 5.700,00
23	21/11/1998	R\$ 4.010,00
25	08/03/1999	R\$ 970,00
26	16/01/1999	R\$ 4.052,50
29	23/10/1998	R\$ 9.575,00
30	12/03/1999	R\$ 19.230,00
37	18/08/1999	R\$ 14.920,00
38	18/08/1999	R\$ 8.850,00
TOTAL		R\$ 169.100,90

10. *Acerca da receita, a restrição do exame ao exercício de 1998 também implica que o acórdão condenatório deveria ser revisto. Isso porque a prestação de contas, nos termos do estabelecido no inciso I, alínea 'k', do Termo Simplificado de Convênio (peça 1, p. 10), deve ser referente apenas aos recursos recebidos no exercício.*

11. *Ora, consoante se extrai da peça 7, p. 43, a última das ordens bancárias consideradas como recursos do exercício de 1998 foi creditada na conta do convênio apenas em 4/1/1999. Dessa forma, esses recursos não podem ter a gestão examinada no âmbito deste processo. Assim, dever-se-ia expurgar da condenação sua última parcela. Desse modo, foram geridos em 1998 apenas os seguintes valores:*

<i>Ordem Bancária</i>	<i>Data do depósito</i>	<i>Valor</i>
852	26/01/1998	R\$ 47.014,00
57130	17/03/1998	R\$ 31.736,00
61871	28/04/1998	R\$ 20.100,00
66248	25/05/1998	R\$ 21.158,00
69953	02/07/1998	R\$ 21.157,00

19999	27/07/1998	R\$ 14.810,00
22435	25/08/1998	R\$ 21.157,00
29715	03/11/1998	R\$ 1.059,00
29716	04/11/1998	R\$ 21.156,00
34973	26/11/1998	R\$ 19.042,00
TOTAL		R\$ 218.389,00

12. Dessa forma, o débito deveria ser de apenas R\$ 49.288,02 (R\$ 218.389,00 - R\$ 169.100,00). Ocorre que, consoante se extrai da peça 7, p. 43, a conta por meio da qual foram geridos os recursos recebidos em 1998 continha apenas R\$ 619,57 no final do exercício. Assim, pelo mesmo argumento trazido no item 6 do voto condutor da deliberação recorrida (de que não havia recursos do exercício de 1998 para pagar o valor dos itens 22 e 23 da tabela), devem ser impugnados os pagamentos a partir do item 20 que ultrapassam o valor do saldo da conta no fim de 1998. A mesma é a situação do item 13, pago em 12/8/1999.

13. Nessa esteira, são aceitáveis apenas os pagamentos relativos aos itens 1-12 e 14-19 junto com o saldo de R\$ 619,57. Ter-se-ia a seguinte relação:

Item	Data	Fornecedor	Valor
1	01/07/1998	Pitu	R\$ 790,40
2	02/07/1998	Frotta	R\$ 6.000,00
3	02/07/1998	Mesasul	R\$ 1.800,00
4	02/07/1998	Mesasul	R\$ 6.605,00
5	29/06/1998	Delrôneo	R\$ 7.560,00
6	01/07/1998	GMC	R\$ 7.980,00
7	01/07/1998	Safra	R\$ 801,00
8	29/07/1998	Germani	R\$ 2.240,00
9	21/07/1998	Oderich	R\$ 6.672,00
10	10/07/1998	Padaria Moderna	R\$ 3.799,00
11	17/11/1998	Mainardi	R\$ 2.180,00
12	17/11/1998	Mainardi	R\$ 16.180,00
14	20/10/1998	Pitu	R\$ 927,00
15	03/11/1998	Delrôneo	R\$ 4.200,00
16	19/10/1998	Safra	R\$ 8.910,00
17	27/10/1998	Safra	R\$ 864,00
18	19/11/1998	Sola	R\$ 1.515,00
19	10/11/1998	Torino	R\$ 2.250,00
	16/12/1998	Saldo	R\$ 619,57
TOTAL			R\$ 81.892,97

14. Conjugando as informações das tabelas dos itens 11 e 13 deste exame, ter-se-ia o montante de R\$ 136.496,03 (R\$ 218.389,00 - R\$ 81.892,97) de recursos sem a devida comprovação. Ou seja, ao final, essas considerações deixariam o ora recorrente em situação mais gravosa, o que é vedado pelo princípio do **non reformatio in pejus**. Assim, pela regra processual, não se deve alterar o acórdão recorrido.

15. Assiste razão ao recorrente em que a vigência do convênio tinha termo final em 28/2/1999, consoante se extrai de peça 1, p. 8. No entanto, as despesas empenhadas no exercício de 1999 não podem ser tidas como pertinentes para a prestação de contas do exercício de 1998, nos termos do exposto no item 9 deste exame. E isso ainda por outra razão.

16. A tabela do item 7 deste exame aponta a estrita coincidência dos itens 13 e 20-44 constantes da prestação de contas do exercício de 1998 com outros itens (relacionados na tabela), constantes da prestação de contas do exercício subsequente. Tal caracteriza documentos de despesas apresentados em duplicidade para a prestação de contas de exercícios para os quais foram repassados valores distintos (da peça 7, p. 17, extrai-se que o FNDE repassou ao conveniente o montante de R\$ 228.126,72 para a execução do PNAE no exercício de 1999).

17. Os documentos relativos a processos licitatórios (peça 12, p. 21, a peça 13, página 25) não indicam quando as despesas foram realizadas. As notas fiscais arroladas na tabela, no entanto, indicam suas respectivas datas de forma precisa. E o que se extrai dos autos é a realização de despesas no exercício de 1999 que, mesmo que tenham sido empenhadas em 1998, não foram pagas com recursos desse exercício, como visto no item 12 deste exame. Assim, os documentos das licitações realizadas não possuem o condão de afastar a irregularidade configurada.

18. Os fatos de os gêneros serem perecíveis e as entregas terem datas programadas, em nada justifica a falta de demonstração do nexo de causalidade entre despesas realizadas com recursos do convênio recebidos em 1998 e a execução física do seu objeto.

19. O documento que o ora recorrente apresenta como doc. 6 (peça 29, p. 51) efetivamente dá notícia de que havia uma quarta parcela dos recursos referentes ao exercício de 1997, no valor de R\$ 47.014,00. No entanto, o montante com esse valor, por cuja gestão o ora recorrente foi condenado, ingressou na conta corrente no município em 26/1/1998, como se vê na peça 13, p. 33. Aliás, o documento de peça 1, p. 36 efetivamente noticia que se trata de recursos de ano anterior, mas que foi transferido em 1998. Como visto no item 10 deste exame, todos os recursos recebidos em 1998 devem ser considerados na prestação de contas desse exercício.

Argumento

20. O recorrente manifesta entendimento de que sua condenação decorreu de assumir-se que a comprovação da regularidade da aplicação dos recursos se desse pelos pagamentos realizados no ano de 1998 e não pela aquisição dos gêneros alimentícios. Acrescenta que tal é o caso estabelecido pela IN/STN 1/1997, mas que o convênio em pauta era regido pela IN 2/1993, que estabelecia que a comprovação da destinação dos recursos se dava pela aquisição do objeto do convênio. Acrescenta que tal é ilustrado pelo Anexo III - B do processo de prestação de contas do convênio, ao exigir o preenchimento da data da aquisição e não na data da realização da despesa. Adita que a prestação de contas referente ao ano de 1997 ilustra sua tese, ao conter despesas datadas do primeiro semestre de 1998 (doc. 4 - peça 20, p. 43, a peça 29, p. 49).

Análise

21. Não assiste razão ao recorrente. O acórdão recorrido baseou-se justamente na data da aquisição dos alimentos para pautar a condenação, e não na data dos pagamentos. Não por outro motivo, foram aceitos os pagamentos do item 13 e do item 21 da Tabela 1, com notas fiscais de 1998 e pagamento em 1999. Não obstante, como apontado no item 12 deste exame, essas despesas não devem ser consideradas regulares.

22. Essa sistemática, de se reconhecer a realização da despesa pelo regime de competência e não pelo de caixa, não decorre da disciplina nas Instruções Normativas aludidas pelo recorrente. Como visto no item 8 desta instrução, tal decorre do art. 21 do Decreto 93.872/1986.

23. Vê-se à peça 22, p. 32-33, que efetivamente constam da prestação de contas de 1997 despesas pagas em 1998. Em si mesmo, não há nada de irregular nisso, bastando que as despesas tenham sido empenhadas no exercício de 1997 e pagas com recursos recebidos no mesmo ano. Com as devidas alterações, não foi essa a situação encontrada no exercício de 1998, consoante análise dos itens 8-14 deste exame.

Argumento

24. O recorrente alega que só caberia falar em ilicitude no caso de as compras estarem baseadas em processos licitatórios adjudicados posteriormente a 1/3/1999 (caso da Tomada de Preços 15/98 e

dos Convites 95/98, 106/98, 127/98, 131/98 170/98 e 5/99), mas não do Convite 5/99, homologado em 18/2/1999.

Análise

25. Não assiste razão ao recorrente. Tal como visto no item 12 desta instrução, ao fim do exercício de 1998 não havia na conta específica do convênio saldo suficiente para pagar despesas no exercício de 1999. Isso é independente de quando foi realizado o certame para selecionar o fornecedor dos gêneros alimentícios. Dessa forma, a análise acerca da regularidade da gestão do convênio em pauta prescinde do exame específico de quando ocorreram os processos licitatórios para a execução do ajuste.

Argumento

26. O recorrente alega que é possível estabelecer o nexo de causalidade entre a realização de despesas com recursos do convênio e a execução de seu objeto mesmo em relação aos itens impugnados (22-28, 30 e 44 da Tabela 1 de peça 17, p. 21-22). Acrescenta que a empresa Germani recebeu do Município de Bagé os valores de R\$ 2.240,00 (item 08); R\$ 5.700,00 (item 22); R\$ 387,50 (item 34); R\$ 4.637,50 (item 35); R\$ 38 7,50 (item 42); e R\$ 4.637,50 (item 43), conforme peça 17, p. 21, perfazendo R\$ 17.990,00. Adita que, exceto o item 8, os demais foram impugnados, mas que estão com o adequado nexo de causalidade segundo a relação de que o valor de R\$ 2.240,00 é referente à Tomada de Preços 15/98 (item 8), o de R\$ 5.700,00 é referente ao Convite 127/98 (item 22), o de R\$ 8.040,00 e o de R\$ 2.010,00 ao Convite 5/99 (itens 34, 35, 42 e 43), todos os valores somando os R\$ 17.990,00 supramencionados. De modo semelhante, sustenta a regularidade dos itens 20 (R\$ 3.950,00), 33 (R\$ 2.987,50) e 41 (R\$2.987,50), perfazendo a R\$ 9.925,00. Diz que esses valores são devidos à empresa Hortafácil, vencedora do Convite 95/98 (R\$ 3.950,00 peça 13, p. 22, item 20) e do Convite 5/99 (R\$ 4.780,00 e R\$ 1.195,00 peça 13, p. 7 e 10, itens 33 e 41). Quanto ao item 37, diz que houve pagamento de R\$ 14.920,00 à Emporium, referente ao Convite 127/98. Acrescenta que o pagamento de R\$ 8.850,00 à empresa Safra (item 38) foi devido ao Convite 127/98, conforme se extrai da peça 12, p. 24-25. Afirma que os pagamentos de R\$4.050,00, de R\$ 970,00, de R\$15.732,50 e de R\$ 2.010,00 à empresa Padaria Moderna foram devidos ao Convite 127/98 (peça 12, p. 26), ao Convite com 131/98 (peça 12, p. 31) e ao Convite 5/99 (peça 13, p. 7 e 10). Acrescenta que os pagamentos à empresa Oderich foram devidos a sagrar-se vencedora na Tomada de Preços 15/98, no valor de R\$ 6.672,00 (peça 12, p. 23) e no Convite 131/98, no valor de R\$ 19.230,00 (peça 12, p. 31). Adita que a regularidade dos pagamentos à empresa Frohlich decorrem de ter sido vencedora no Convite 127/98, no valor de R\$ 12.090,00 (peça 12, p. 26), e no Convite 5/99, no valor de R\$ 2.320,00 (peça 13, p. 7) e de R\$ 580,00 (peça 13, p. 10).

Análise

27. Como se extrai da tabela do item 7 deste exame, efetivamente houve os pagamentos a cada um dos fornecedores indicados pelo recorrente neste argumento. No entanto, tal não é suficiente para estabelecer o nexo de causalidade devido. Para tanto, é necessário que as despesas à conta das quais esses pagamentos foram efetuados tenham sido realizadas com recursos recebidos em 1998. Consoante visto no item 12 deste exame, esse requisito não pode ser tido como satisfeito. Assim, o argumento falha em estabelecer o nexo de causalidade que pretende demonstrar, de modo que não pode ser acolhido.

Argumento

28. O recorrente afirma que não cabe falar em duplicidade de despesas. Esclarece que o ocorrido foi o pagamento de R\$ 10.050,00 à empresa Germani em duas etapas de R\$ 5.025,00 cada uma, fracionamento devido a se tratar de produtos perecíveis. De modo semelhante, diz que houve o pagamento de R\$ 5.975,00 à empresa Hortafácil em duas etapas de R\$ 2.987,50, também por força de se tratar de gêneros perecíveis. Quanto ao pagamento de R\$ 14.920,00 à empresa Emporium (item 37), alega que foi o único pagamento a esta empresa.

Análise

29. *A duplicidade não foi caracterizada pelo pagamento parcelado de valores aos fornecedores, mas pela apresentação dos mesmos documentos em prestações de contas de exercícios diversos, tal como visto no item 16 deste exame. O argumento, portanto, não descaracteriza a irregularidade constatada.*

Argumento

30. *O recorrente sustenta que não houve má fé de sua parte e que o objeto social do convênio foi atingido. Acrescenta que o doc. 7 atesta que o Município de Bagé/RS atendeu, em 1998, 8.556 alunos, sendo 777 da educação pré-escolar e 7.779 da educação fundamental, tendo sido entregue merenda escolar às escolas sem qualquer indício de que 8.457 alunos não tenham recebido a devida merenda escolar. Acrescenta que os empenhos e as notas fiscais de folhas 717 a 797 atestam o cumprimento do Convênio 282/95 e o atingimento do seu bem social. Adita que o MEC manifestou-se pela aprovação das prestações de contas do Convênio em duas oportunidades, como atestam os docs. 6 e 9. Assere que o fato de o órgão concedente não ter encontrado irregularidades na execução do ajuste, não pode ser desconsiderado. Acrescenta que esta Corte tem entendimento de que a condenação não deve ser mantida quando caracterizadas eventuais circunstâncias desprovidas de dolo ou má-fé.*

Análise

31. *Ainda que o objetivo do convênio tenha sido atingido, o que se extrai dos autos é que apenas parcela dos recursos recebidos foi utilizada para tanto. Assim, os recursos acerca dos quais não se pode estabelecer o nexo de causalidade entre despesas realizadas com eles e a execução do objeto do convênio devem ser devolvidos. Vale notar que o inciso II, alínea 'l', do Termo Simplificado de Convênio (peça 1, p. 10) estabelece a obrigação de o conveniente restituir os recursos não utilizados para a consecução do objeto do convênio.*

32. *O referido doc. 7 (peça 29, p. 52) não atesta o atendimento aos alunos nos termos pretendidos pelo recorrente. Em verdade, não poderia fazê-lo por se tratar de documento de 19/2/1998, ou seja, de quando o exercício ainda se iniciava e, portanto, não se podia avaliar o alcance do objetivo do convênio.*

33. *As notas fiscais referidas pelo recorrente (peça 14, p. 89, a peça 16, p. 27) atestam apenas que houve a aquisição de gêneros alimentícios. No entanto, não há nos autos elementos bastantes para caracterizar a origem dos recursos de parcela dessas despesas. Ou seja, não se pode estabelecer o devido nexo de causalidade. Assim, valem as observações do item 31 deste exame.*

34. *Por mais que o FNDE tenha se pronunciado no sentido da aprovação da prestação de contas nos docs. 6 e 9 (peça 29, p. 51 e 54), não consta dessas manifestações razões para elidir as impropriedades constatadas nestes autos, razão pela qual não apresentam elementos para afastar a condenação. Diante do fato de que esta Corte empreendeu exame mais aprofundado da prestação de contas, as manifestações do concedente podem sim ser desconsideradas.*

35. *Esta Corte tem entendimento pacífico de que a responsabilidade apurada em seus processos é subjetiva, dependendo apenas do elemento volitivo culpa em sentido estrito. Assim, a inexistência de dolo ou má-fé não é suficiente para afastar a responsabilidade de nenhum jurisdicionado.*

Argumento

36. *O recorrente alega que não se pode exigir que comprove a realização de despesas depois do transcurso de dez anos. Acrescenta que não existiam à época os instrumentos de verificação de hoje, tais como transações bancárias, TEDs, pagamentos eletrônicos, entre outros, os quais advieram a partir de meados de 2001, com a reforma no sistema de pagamento brasileiro realizado pelo Banco Central.*

Análise

37. *Não se pode acolher a pretensão do recorrente. Consoante se extrai do art. 21 da IN/STN 2/1993, este recorrente deveria guardar os documentos comprobatórios da despesa pelo prazo de cinco anos após o julgamento das contas do concedente relativas ao exercício de 1998. Este ocorreu por meio do Acórdão 997/2004 - TCU - 1ª Câmara. Ocorre que o recorrente foi notificado por esta Corte em 13/10/2005, como consta da peça 2, p. 31. Assim, houve interrupção da contagem do prazo*

prescricional um ano após seu termo inicial. A inexistência dos atuais instrumentos bancários em nada tem a ver com o disposto no referido art. 21, que, inclusive, data de quando também não existiam esses expedientes.

Argumento

38. O recorrente afirma que a decisão recorrida padece de erro de cálculo nos juros porque, consoante Acórdão 4.066/2008 - TCU - 1ª Câmara, não cabe falar em incidência de juros antes da decisão desta Corte.

Análise

39. A falta de cabimento da incidência de juros antes de decisão desta Corte aplica-se apenas aos casos em que é reconhecida a boa-fé do responsável e se fixa novo e improrrogável prazo para o pagamento da dívida. Esse não foi o caso do ora recorrente. No caso do acórdão invocado, deu-se aquele tratamento porque o responsável era município, de que não se pode aferir boa-fé. Ou seja, a situação em nada se amolda a seu caso particular.

CONCLUSÃO

40. O recorrente falha em estabelecer o nexo de causalidade por cuja ausência de demonstração foi condenado. Reexaminando os documentos dos autos constata-se que a decisão deveria ser ainda mais desfavorável a ele. No entanto, o princípio da **non reformatio in pejus** impede que haja alteração no acórdão recorrido nesse sentido. Assim, deve-se apenas negar provimento ao recurso.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

41. O recorrente solicitou que se desse ciência pessoal da data de julgamento deste recurso para que apresentasse memoriais de julgamento e sustentação oral por força de ser originário do Estado do Rio Grande do Sul e o julgamento ocorrer em Brasília. Cabe mencionar que o pedido não foi dirigido ao presidente do colegiado encarregado de julgar este processo, nos termos do art. 168 do RITCU (que também não prevê a possibilidade de o responsável ser notificado da data de julgamento para os fins almejados).

42. Nem todos os documentos trazidos pelo ora recorrente são novos no processo. Entre os novos, estão os documentos relativos à gestão dos recursos nos exercícios de 1995 a 1997 (peça 20, p. 46, a peça 24, p. 18). Por mais que esses documentos estejam relacionados ao convênio que ora se examina, não têm repercussão na gestão dos recursos do exercício de 1998, único a respeito do qual houve condenação pelo acórdão recorrido.

43. Os documentos de peça 24, página 20, a peça 26, p. 28, são referentes à gestão de recursos no exercício de 1998 e não são novos, constando da peça 5, p. 3, a peça 7, p. 16. Os documentos de peça 26, p. 29, a peça 27, p. 25, são referentes à gestão dos recursos no exercício de 1999 e também não são novos, constando da peça 7, p. 17 a peça 8, p. 14. Esses documentos são pertinentes para o exame da gestão dos recursos no exercício de 1998 porque foi a partir deles que se constatou a apresentação de documentos em duplicidade.

44. Os documentos de peça 27, p. 26, à peça 28, p. 2, tratam de uma miscelânea de informações acerca do convênio em comento e também não são novos, constando da peça 8, p. 18-41. Os documentos de peça 28, p. 3, a peça 29, p. 44, são os que foram apresentados a título de prestação de contas do exercício de 1998 e também não são novos, constando da peça 8, p. 42 a peça 10, p. 33. Há que se mencionar que parte desses documentos são idênticos aos de peça 24, página 20, a peça 26, p. 28, e aos de peça 5, p. 3, a peça 7, p. 16.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45. Diante do exposto, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer do presente recurso de revisão, com base no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalteradas as disposições do Acórdão 146/2008 - TCU - 2ª Câmara;

b) dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao recorrente e a demais interessados.”

3. O Ministério Público junto ao TCU, representado neste processo pelo Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, conforme o parecer que segue abaixo transcrito (peça 42):

“(…)

3. *As ponderações constantes do recurso de revisão foram analisadas pela Secretaria de Recursos (Serur) à peça 38, cujas conclusões incorporo aos fundamentos deste parecer, divergindo apenas quanto ao encaminhamento sugerido, tendo em vista a necessidade de exclusão de uma das parcelas que compuseram o débito originalmente imputado ao ex-prefeito, na forma que discuto adiante.*

4. *Em seu recurso, o ex-prefeito do Município de Bagé/RS não conseguiu demonstrar o nexo de causalidade entre parte das despesas custeadas com a movimentação de recursos oriundos da conta específica do convênio e as aquisições de gêneros alimentícios para atendimento ao PNAE, mesmo com a anexação aos autos de poucos documentos que poderiam ser reconhecidos como ‘novos elementos’ (vide itens 41 a 44 da instrução da Serur), a fim de que o recurso pudesse ultrapassar a fase de conhecimento.*

5. *Destaque-se que, neste processo, examinou-se a regularidade da aplicação dos recursos repassados pela extinta FAE ao município apenas no exercício de 1998, seguindo a lógica de prestação de contas estabelecida na letra ‘k’ do item II do Termo de Simplificado de Convênio: ‘recursos recebidos durante o ano de 1998’ (peça 1, p. 10 – grifo nosso).*

6. *Na peça 1 (p. 45), verifica-se que a ordem bancária (OB) relativa à parcela de débito no montante de R\$ 10.020,00, conforme constou do item 9.1 do acórdão recorrido (a seguir transcrito), foi emitida em 29/12/1998, mas o crédito correspondente na conta específica do convênio – situação que caracteriza o recebimento por parte do município - ocorreu apenas no exercício seguinte:*

‘9.1. julgar irregulares as presentes contas e condenar em débito o Sr. Carlos Sá Azambuja, pelas importâncias abaixo discriminadas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação para comprovar, perante o TCU, nos termos do art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno TCU, o recolhimento da dívida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas:

<i>Data do depósito em conta-extrato bancário</i>	<i>Despesa não-comprovada (R\$)</i>
<i>25/5/1998</i>	<i>8.639,60</i>
<i>02/7/1998</i>	<i>21.157,00</i>
<i>27/7/1998</i>	<i>14.810,00</i>
<i>25/8/1998</i>	<i>21.157,00</i>
<i>03/11/1998</i>	<i>1.059,00</i>
<i>04/11/1998</i>	<i>21.156,00</i>
<i>26/11/1998</i>	<i>19.042,00</i>
<i>04/1/1999</i>	<i>10.020,00’</i>

7. *Considerando que nesta Tomada de Contas Especial (TCE) adotou-se a premissa de que seriam avaliados apenas os repasses da extinta FAE (sucetida, no âmbito do convênio, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE) ao Município de Bagé/RS que ocorreram no ano de 1998, manifesto minha concordância com o entendimento da Serur de que a parcela com data de ocorrência em 4/1/1999 (data do depósito na conta corrente específica do convênio) deve ser excluída do débito.*

8. *Ocorre que a Serur, mesmo tendo reconhecido que não seria correto imputar ao responsável parcela de débito oriunda de repasse ocorrido em 1999 (peça 38, p. 4, item 11), propôs a manutenção do acórdão recorrido em seus estritos termos originais. A unidade técnica concluiu que o novo cálculo por ela promovido implicaria majoração do débito - de R\$ 117.040, 60, conforme acórdão recorrido, para R\$ 136.496,03 (peça 38, p. 5, item 14) -, o que implicaria inobservância do princípio **non reformatio in pejus**, com a consequente ruptura do devido processo legal. Não se pronunciou a Serur,*

contudo, sobre o motivo pelo qual não propôs a exclusão da referida parcela de débito com data de 4/1/1999.

9. Esclareço que a referida majoração decorreu do fato de a análise promovida no âmbito da Serur - da qual foi corretamente excluído o repasse de R\$ 10.020,00, depositado na conta do município em 4/1/1999 - ter sido mais restritiva, em termos de aceitação de despesas, quando comparada com aquelas que constaram do voto condutor da deliberação recorrida e da instrução que apreciou as alegações de defesa do recorrente. Cabe lembrar que o Ministro Aroldo Cedraz, relator do Acórdão 146/2008-TCU-2ª Câmara, apurou a não comprovação de despesas no total de R\$ 117.040,60, enquanto a Secex/RS, unidade técnica que instruiu originalmente este feito, chegou a glosas no montante de R\$ 107.330,60.

10. Não há dúvidas de que o princípio **non reformatio in pejus** deve ser observado no caso sob exame, mas não vejo óbice, por outro lado, para que o acórdão recorrido seja reformado apenas no sentido de que a derradeira parcela de débito constante do item 9.1 do Acórdão 146/2008-TCU-2ª Câmara, depositada em 1999 na conta do município, seja excluída. Assim, promove-se o ajuste da deliberação do TCU ao período temporal desta TCE (repasses ocorridos em 1998), sem que seja alterada a análise quanto ao débito referente a gastos suportados por recursos repassados ao município em 1998 e que não contaram com a devida demonstração do seu nexo de causalidade, de que teriam sido empregados no âmbito do PNAE.

11. Registro, por oportuno, que não há interesse deste membro do Ministério Público de Contas de interpor recurso de revisão para reforma do Acórdão 146/2008-TCU-2ª Câmara, que teria o objetivo, por hipótese, de incluir débitos em valores a maior do que aqueles que constaram dessa deliberação, com suporte no novo montante calculado pela Serur. Há indicações de que o custo de se promover nova citação do Sr. Carlos Sá Azambuja, para possível recuperação de valores que passariam de R\$ 117.040,60 para R\$ 136.496,03, em valores originais, não compensaria o benefício que poderia decorrer dessa providência. O TCU incorreria em nova instrução originária do processo, com risco de recair, em caso de condenação do responsável, em novas fases recursais, com todos os custos a elas inerentes.

12. Quanto ao relator deste recurso de revisão, destaque-se que foi acostado ao processo novo termo de 'Sorteio de Relator de Recurso' (peça 40), com a indicação de que a relatoria do recurso teria sido alterada do Ministro José Múcio Monteiro (termo de sorteio à peça 34) para o Ministro José Jorge de Vasconcelos Lima.

13. Ocorre que não houve declaração de impedimento por parte do Ministro José Múcio Monteiro nos autos, que também não foi autor do voto vencedor da deliberação recorrida. Assim, cabe alertar para a ocorrência dessa situação nos autos, que merece a devida correção formal por parte da Secretaria das Sessões/TCU, por meio do cancelamento do sorteio à peça 40, pois não se verificou a existência de motivo legal ou regimental que justificasse a alteração de relatoria.

14. Tendo em vista as ponderações anteriores quanto à necessidade de correção da deliberação recorrida, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com o entendimento da unidade técnica (peça 38) apenas no que tange à manutenção das parcelas de débito oriundas de repasses ocorridos em 1998, propondo, contudo, o conhecimento do recurso de revisão e seu provimento parcial, a fim de que seja dada nova redação ao item 9.1 do Acórdão 146/2008-TCU-2ª Câmara, para exclusão da parcela com data de ocorrência em 4/1/1999, no valor de R\$ 10.020,00, nos seguintes termos:

'9.1. julgar irregulares as presentes contas e condenar em débito o Sr. Carlos Sá Azambuja, pelas importâncias abaixo discriminadas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação para comprovar, perante o TCU, nos termos do art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno TCU, o recolhimento da dívida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas:

Data do depósito em conta - extrato bancário	Despesa não comprovada (R\$)
25/5/1998	8.639,60

02/7/1998	21.157,00
27/7/1998	14.810,00
25/8/1998	21.157,00
03/11/1998	1.059,00
04/11/1998	21.156,00
26/11/1998	19.042,00'

15. *Como consequência da proposta de redução do montante do débito originalmente imposto ao recorrente, sugere este membro do Ministério Público de Contas que seja revisto o valor da multa que constou do item 9.2 do Acórdão 146/2008 – TCU - 2ª Câmara, tendo em vista que a apenação teve como fundamento o art. 57 da Lei 8.443/1992.”*

É o relatório.