
**MUNICÍPIO DE BACURI/MA - OMISSÃO NO DEVER DE
PRESTAR CONTAS E INEXECUÇÃO DO OBJETO PACTUADO
EM CONVÊNIO
Tomada de Contas Especial**

Ministro-Relator José Antonio Barreto de Macedo

Grupo I - Classe II - 1ª Câmara

TC-927.901/98-6

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Bacuri/MA.

Responsável: Osvaldo Gomes Cunha, ex-Prefeito.

***EMENTA:** Tomada de Contas Especial. Omissão no dever de prestar contas e inexecução do objeto pactuado em convênio. Citação. Responsável revel. Contas irregulares, com débito. Remessa da documentação pertinente ao Ministério Público (§ 31 do art. 16 da Lei n. 8.443/92).*

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, tendo como responsável o Sr. Osvaldo Gomes Cunha, ex-Prefeito Municipal de Bacuri/MA, em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados mediante o Convênio FNDE n. 5407/96, no valor de R\$ 80.000,00, bem assim em face da inexecução do objeto pactuado no aludido Ajuste, consistente na “expansão da rede física escolar e condições escolares eficientes” no âmbito do ensino fundamental.

2. A Ciset/MEC certificou a irregularidade das presentes contas (fls. 211), e a autoridade ministerial manifestou-se de acordo (fls. 215).

3. Citado (fls. 227), o Sr. Osvaldo Gomes Cunha não apresentou defesa, nem recolheu o débito que lhe foi imputado.

4. Caracterizada a revelia do responsável, SECEX/MA propõe, às fls. 231, sejam as presentes contas julgadas irregulares e em débito o responsável, pela quantia de R\$ 80.000,00, com fundamento nos arts. 1º, I, e 16, III, alíneas **a** e **d** da Lei n. 8.443/92, com conseqüente encaminhamento de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público, bem como seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida.

5. A douta Procuradoria pronuncia-se de acordo com a proposta de mérito oferecida pela Unidade Técnica, dissentindo, no entanto, quanto à fundamentação legal. Entende o **Parquet** que não restou comprovada a ocorrência de desfalque ou

desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme tipificado na alínea **d**, inciso III, do art. 16 da Lei n. 8.443/92, mas, tão-somente, a omissão no dever de prestar contas, hipótese prevista na alínea **a** do mencionado dispositivo legal.

6. Examinando o significado dos vocábulos **desfalque** e **desvio**, a que se refere o aludido comando da Lei Orgânica deste Tribunal, o Ministério Público faz as seguintes considerações, **in verbis**:

“Segundo De Plácido e Silva (*Vocabulário jurídico*. 15^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. P. 259), o vocábulo **desfalque** ‘possui o sentido de alcance ou desvio de dinheiro praticado pela pessoa a quem se confia a guarda de valores de outrem’. E prossegue: ‘Desfalque, deste modo, é designação genérica para todo desvio ou apropriação de dinheiro ou valores entregues em confiança à guarda ou administração de outrem’.

De acordo com o mesmo autor, o **desvio**, ‘na terminologia jurídica é, geralmente, empregado para indicar o uso indevido ou destino diferente, dado à coisa, pertencente a outrem, pela pessoa que a tinha a título precário, sem a devida autorização ou sem o consentimento de seu senhor e possuidor’. E acrescenta: ‘O desvio, segundo os elementos que o possam compor, toma nomes apropriados: desfalque, abuso de confiança, apropriação indébita, peculato, em cujas configurações se mostra crime ou delito, sujeito a sanção penal’ (idem. p. 264).

No caso concreto que ora se avalia, para se concluir pela ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, faz-se necessário utilizar-se da seguinte dedução lógica: se não foi comprovada a utilização dos recursos na finalidade conveniada, infere-se que foram desviados.

Ocorre que, nesse raciocínio, encontra-se implícita a idéia de presunção, nos precisos termos do conceito apresentado por De Plácido e Silva (idem p. 637), **verbis**:

‘Presunção é o vocábulo empregado na terminologia jurídica para exprimir a dedução, a conclusão e a conseqüência, que se tira de um fato conhecido, para se admitir como certa, verdadeira e provada a existência de um fato desconhecido ou duvidoso’.

Tem-se, na espécie, apenas indícios, que constituem as chamadas presunções comuns. Tais presunções são, em regra, elementos probatórios subsidiários, devendo ser acompanhados de outras de valor indiscutível. Invocando novamente as palavras do jurista (idem. P. 637): ‘As presunções comuns, pois, são meras presunções ou indícios, chamadas ainda de humanas ou naturais. Nesta razão, nada provam por si, isto é, quando isoladas ou desacompanhadas de quaisquer outros elementos subsidiários de valor certo’.

Assim, tendo em vista tratar-se o desfalque e o desvio de condutas consideradas graves, com conseqüências inclusive na esfera criminal,

entendemos não ser apropriado condenar-se o responsável fundamentando-se nesse tipo de raciocínio lógico.”

7. Conclusivamente, propõe a douta Procuradoria sejam as presentes contas julgadas irregulares e em débito o responsável, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea **a**, 19 e 23, inciso III, da Lei n. 8.443/92, bem assim seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação.

8. É o relatório.

VOTO

Consoante dispõe o § 31 do art. 12 da Lei n. 8.443/92, o responsável que não atender à citação ou à audiência será considerado revel pelo Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

2. No mérito, manifesto-me de acordo com as conclusões uniformes da Unidade Técnica e da douta Procuradoria; porém, relativamente à fundamentação legal, dirirjo, **data venia**, do entendimento consignado pelo **Parquet**.

3. Conforme observa-se no Relatório de Inspeção às fls. 126/130, a Equipe do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em verificação **in loco**, constatou que “as escolas não foram ampliadas e nem sequer receberam os equipamentos. Não houve comprovação da utilização dos recursos” (fls. 129).

4. Portanto, não se trata, tão-somente, de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos. Há um elemento probatório de valor certo que atesta a inexecução do objeto, indicando a ocorrência de desvio de valores públicos a que se refere o art. 16, inciso III, alínea **d**, da Lei n. 8.443/92.

5. Observe-se que o fato de o gestor não ter aplicado os recursos nos fins ajustados se enquadra na própria definição de desvio formulada por De Plácido e Silva, que vale recordar: “na terminologia jurídica é [o desvio], geralmente, empregado para indicar o **uso indevido** ou **destino diferente**, dado à coisa, pertencente a outrem, pela pessoa que a tinha a título precário, sem a devida autorização ou sem o consentimento de seu senhor e possuidor” (grifos nossos).

6. Não se cuida de fazer uso da lógica mencionada pela douta Procuradoria: “se não foi comprovada a utilização dos recursos na finalidade conveniada, infere-se que foram desviados”. **In casu**, tendo sido comprovada a inexecução do objeto, via de conseqüência, restou também comprovado o “uso indevido” ou “destino diferente”, dado à coisa pública. O raciocínio citado pelo Ministério Público estaria subjacente na hipótese de se considerar como desvio a mera omissão no dever de prestar contas.

7. Por certo que a convicção da ocorrência de desvio poderia ser afastada, se o responsável, comparecendo aos autos, comprovasse a correta utilização dos recursos recebidos, em conformidade com o pactuado no Convênio, ou até mesmo

demonstrasse o emprego dos valores públicos em benefício da comunidade, ainda que à margem do objeto do Ajuste, hipótese que, consoante majoritária jurisprudência deste Tribunal, ensejaria apenas aplicação de multa ao gestor com o julgamento pela irregularidade das contas.

8. Todavia, o responsável, mesmo tomando ciência do Ofício citatório (AR/MP, às fls. 228) – o qual, ressaltou-se, consignava não somente a omissão no dever de prestar contas, mas também a não-aplicação dos recursos repassados, fazendo, até mesmo, menção ao Relatório do Órgão repassador -, deixou transcorrer **in albis** o prazo que lhe fora concedido.

9. Cabe lembrar, a propósito, que o revel se sujeita à presunção de veracidade dos fatos contra ele alegados, conforme dispõe o artigo 319 do Código de Processo Civil.

10. Destaque-se, ainda, que, se adotada a linha de entendimento propugnada pela douta Procuradoria, estará extremamente restrita a hipótese de tipificação da irregularidade das contas na alínea **d**, do inciso III, do mencionado dispositivo legal. Seria necessário significativo esforço de investigação para coletar provas sobre qual foi, efetivamente, o destino diferente dado ao dinheiro público, com todos os custos daí decorrentes.

11. A respeito das conseqüências na esfera criminal a que se refere o **Parquet**, sobreleva ressaltar que compete privativamente ao Ministério Público da União promover a ação penal pública, conforme estabelece o art. 129, inciso I, da Constituição Federal. Portanto, caberá a esse Órgão examinar se os elementos presentes nos autos são suficientes para o oferecimento da denúncia, decidindo pela propositura ou não da ação penal pública.

12. Por derradeiro, é de se registrar que diversos são os acórdãos proferidos por este Tribunal pelos quais julgou irregulares as contas, com fundamento na alínea **d**, inciso III, do art. 16 da Lei n. 8.443/92, tendo em vista que, não obstante tenham sido prestadas as contas pelo responsável, fôra constatada, mediante inspeção ou auditoria realizada no município, que as obras ou serviços objeto do convênio firmado entre Prefeitura municipal e órgão ou entidade federal não foram executados, ou o foram parcialmente (**v. g.**, Acórdão n. 228/98 – 2ª Câmara; Acórdão n. 367/98 – 1ª Câmara; Acórdão n. 280/97 – 2ª Câmara; Acórdão n. 173/97 – 1ª Câmara; Acórdão n. 275/97 – 2ª Câmara).

13. No presente caso, além de haver sido apurada a inexecução do objeto pactuado, ocorreu omissão no dever de prestar contas, motivo pelo qual, no meu entender, há que ser o acórdão fundamentado, também, na alínea **a** do aludido dispositivo legal, conforme propõe a SECEX/MA.

Com essas considerações, acolhendo, no mérito, os pareceres, voto por que seja adotada a decisão, sob a forma de acórdão, que ora submeto à apreciação desta Câmara.

ACÓRDÃO Nº 254/99 - TCU - 1ª CÂMARA¹

1. Processo TC-927.901/98-6.

2. Classe de Assunto: II - Tomada de Contas Especial instaurada em decorrência da omissão no dever de prestar contas e inexecução do objeto pactuado mediante convênio.

3. Responsável: Osvaldo Gomes Cunha, ex-Prefeito.

4. Entidade: Município de Bacuri/MA.

5. Relator: Ministro José Antonio Barreto de Macedo.

6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha.

7. Unidade Técnica: SECEX/MA.

8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, tendo como responsável o Sr. Osvaldo Gomes Cunha, ex-Prefeito Municipal de Bacuri/MA.

Considerando que, no processo devidamente organizado, apurou-se contra o aludido responsável o débito, no valor de R\$ 80.000,00, proveniente da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados mediante o Convênio FNDE n. 5407/96, bem assim da inexecução do objeto pactuado no aludido Ajuste;

Considerando que a Secretaria de Controle Interno/MEC certificou a irregularidade das presentes contas e a autoridade ministerial pronunciou-se de acordo;

Considerando que, citado, o responsável não apresentou defesa, nem recolheu o débito que lhe foi imputado, caracterizando-se, assim, a revelia, nos termos do ' 31 do artigo 12 da Lei n. 8.443/92;

Considerando que os pareceres da SECEX/MA e do Ministério Público são uniformes no sentido de serem julgadas irregulares as presentes contas e em débito o responsável, autorizando-se, desde logo, a cobrança judicial da dívida:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, em:

8.1 - com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas **a** e **d**, da Lei n. 8.443/92, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar as presentes contas irregulares e condenar o Sr. Osvaldo Gomes Cunha ao pagamento do débito, no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 165, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, devendo a supramencionada quantia ser atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir de 31/07/96 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

8.2 - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

8.3 - determinar a remessa da documentação pertinente ao Ministério Público da União, nos termos do § 3º do art. 16 da supramencionada Lei.

1. Publicado no DOU de 07/07/99.

9. Ata n. 22/99 - 1ª Câmara.

10. Data da sessão: 29/06/1999 – Ordinária.

11. Especificação do **quorum**:

11.1. Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Walton Alencar Rodrigues e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo (Relator).

Humberto Guimarães Souto
Presidente

José Antonio Barreto de Macedo
Ministro-Relator

Fui presente:

Paulo Soares Bugarin
Rep. do Ministério Público