CONVÊNIO — DESVIO DE FINALIDADE — SANÇÃO

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Proc. 279.126/91

RELATÓRIO

A presente Tomada de Contas Especial foi instaurada pela Delegacia do Tesouro Nacional, na Bahia, em nome de ANTÔNIO MENEZES FILHO, em virtude da omissão de prestar contas de recursos, no valor de Cz$ 150.000,00, exercício de 1986, transferidos ao Instituto de Cacau da Bahia (ICB) pelo Fundo Geral do Cacau (FUNGECAU), mediante convênio, com vistas à construção de minipostos de saúde e de escolas rurais.

Notificado a respeito da TCE, o indigitado permaneceu omisso. O órgão de Controle Interno do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária certificou a irregularidade das contas (fls. 77) e promoveu a inscrição do débito em "Diversos Responsáveis". A autoridade ministerial acolheu tal certificação (fls. 80).

A zelosa IRCE/BA, após examinar os autos, citou o responsável para os fins legais. Em sua defesa, comprovou ter se exonerado do cargo de Presidente do ICB em 13/FEV/86 e que os recursos foram transferidos ao Instituto em 10/JUN/86, na gestão de seu sucessor no cargo, Senhor ROBERTO PAULO KRUSCHEWSKY ALMEIDA.

Também citado, este ofereceu as alegações de defesa de fls. 90 a 180, acompanhadas da Prestação de Contas. Constatou-se, porém, o desvio de finalidade na aplicação dos recursos, utilizados que foram na construção de rede elétrica.

A IRCE/BA, em diligência, solicitou ao FUNGECAU se pronunciasse a respeito da aceitação, ou não, da prestação de contas. O FUNGECAU, "após analisar detalhadamente a questão", assim se manifestou:

"não concordamos com o procedimento do ICB quando deixou de aplicar os recursos recebidos na construção de escola rural e posto de saúde, destinando-os para a construção de rede elétrica. Sendo assim, estamos devolvendo a V. Sa. a documentação que nos foi remetida para análise, com o nosso parecer contrário à sua aceitação."

Em instrução final (fls. 202) a informante aduziu:

"ante o exposto e considerando que houve apenas desvio do objetivo do convênio e não uma apropriação, somos pelo encaminhamento do presente processo ao Egrégio Tribunal de Contas da União com proposta de irregularidade das contas com aplicação de multa ao Sr. Roberto Paulo Kruschewsky Almeida."

Com ela concordaram o digno Inspetor Regional e o D. Ministério Público.

É o Relatório.

VOTO

Em discussão mais um caso de *desvio de finalidade* na aplicação de recursos federais descentralizados.

Na assentada de 04/MAR/93, ao relatar o TC 674.011/90-2, perante a E. Segunda Câma-

ra, tive a oportunidade de analisar o conceito de convênio, à luz da legislação que rege a matéria, na esfera federal. Permito-me transcrever, aqui, parte do VOTO proferido naquela oportunidade:

"... convênio é o instrumento legal de que se vale a Administração Federal para a execução descentralizada de programas de caráter nitidamente local. Os órgãos federais, por meio de *convênios,* DELEGAM aos órgãos locais (estados, municípios) a execução de programas que, embora de interesses mútuos, são de RESPONSABILIDADE da Administração Federal, inclusive, perante esta Casa. Trata-se, pois, ao mesmo tempo, de meio ou instrumento legal de ação do governo federal e de processo de delegação de competência daquele nível governamental para os níveis locais, para execução de programas de interesse comum. Como em qualquer processo de delegação, remanecesse a responsabilidde do nível delegante em relação aos atos do delegado, decorrentes da delegação, volto a frisar. É assim que dispõem o Decreto-lei nº 200/67 (art. 10, caput, § 5º), o Decreto nº 93.872/86 (arts. 49, 54, 142), dentre outros dispositivos.

Em segundo lugar, a aplicação dos recursos descentralizados por meio de convênios obriga seu executor às cláusulas do respectivo instrumento. Não é dado a este fugir a essas cláusulas. Dentre essas, algumas são de natureza obrigatória, como as que determinam o impedimento da *utilização dos recursos em finalidade diversa da estabelecida no objeto do convênio* bem como a classificação funcional-programática e econômica da despesa (IN/SFN nº 03/90, subitens 13.8 e 13.9).

O gestor responsável, portanto, descumpriu o conveniado, violando o § 5º, do art. 10, do Decreto-lei nº 200/67, os arts. 49, 54 e 145 do Decreto nº 93.872/86 e o subitem nº 9.4 da IN/SFN nº 03/90, por fugir ao objeto da delegação que lhe foi outorgada e desviar a aplicação dos recursos que lhe foram confiados.

Entendo não se possa tolerar tal desvirtuamento de princípios importantes de administração financeira. Quando a legislação examinada determina aos executores "o fiel cumprimento dos programas e convênios", quer ver atingido o objetivo social ou econômico específico, predeterminado e aceito como necessário à melhoria das condições de vida das *populações locais.* Não fosse assim, não haveria a necessidade de convênio ou da fixação de objetivos e metas: bastaria, pura e simplesmente, a transferência dos recursos. Ademais, quando uma determinada entidade ou órgão submete ao titular dos recursos um projeto, a ser assistido financeiramente, está traduzindo uma necessidade prioritária dessa comunidade local. De repente, recebidos os recursos, desaparece a necessidade e eles são aplicados em algo absolutamente diverso, como no caso vertente. Trata-se de prática inaceitável.

Em que pese terem sido os recursos aplicados em benefício da Prefeitura (folha de pagamento), é inafastável a obrigação de serem repostos aos cofres do órgão repassador, o FNDE, pelas razões aduzidas."

Com efeito, não é raro ouvir-se críticas acerca das más condições sociais do País, sobretudo nos setores de educação e saúde. Não é raro, por outro lado, o desvio de finalidade de recursos alocados a estas áreas, haja vista o precedente citado e o caso em discussão.

O instrumento do convênio é, muitas vezes, simplesmente ignorado, como se não se destinasse a produzir qualquer efeito. Das alegações de defesa do responsável transcrevo o seguinte trecho (fls. 92), no qual justifica sua decisão:

"O Programa de estabilização da economia, a inflação disfarçada *e a campanha política,* transformaram o exercício de 1986 atípico e de dificuldades, *tornando a relação administrativa impraticável por forças das correntes políticas conflitantes...*" (grifei)

Creio dispensáveis maiores considerações acerca das razões do desvio de finalidade que se examina.

Analiso, a seguir, questão sob a ótica do órgão repassador dos recursos. A zelosa IR-CE/BA, acertadamente, o ouviu acerca da aceitação, ou não, da prestação de contas oferecida. Esta foi rejeitada, como explicitado no Relatório acima. Outra não poderia ter sido a atitude do gestor, pois, como visto, a execução descentralizada de projetos não o exime

da responsabilidade pelo fiel cumprimento do instrumento legal que a admite e nem a Lei o permite afastar-se da classificação orçamentária a que está obrigado.

Não basta pois, que as contas sejam julgadas irregulares e apenado com multa o responsável pelo desvio ilegal da finalidade acordada no instrumento de convênio. É mister que o órgão repassador dos recursos seja ressarcido pela importância indevidamente aplicada, ou dificilmente verá alcançados os objetivos que o justificam como agente da Administração Pública.

Aqui, outra questão emerge: quem deve responder pelo ressarcimento? O órgão beneficiário, o ICB, no caso, ou o gestor que autorizou o desvio?

Na assentada da E. Segunda Câmara, a que me referi, foi DECIDIDO que o órgão executor, a Prefeitura de Galvão, SC, deve ressarcir ao órgão repassador (FNDE), por se ter, diretamente, beneficiado da importância desviada de finalidade.

O presente caso guarda semelhança com o precedente, pois, o ICB contabilizou em seus resultados operacionais a execução de um projeto para o qual, possivelmente, não dispunha de recursos, tanto que se valeu daqueles que tinham destinação específica, à revelia do órgão repassador, também responsável por sua boa e regular aplicação.

Diante de todo o exposto e coerente com o ACÓRDÃO nº 017/93, Segunda Câmara, prolatado na assentada de 04/MAR/93, VOTO no sentido de que o Tribunal Pleno adote a DECISÃO consubstanciada do ACÓRDÃO anexo.

Sala das Sessões, em 24 de março de 1993.

Olavo Drummond, Ministro-Relator.

ACÓRDÃO Nº 026/93 — Plenário

1. Processo nº TC 279.126/91-3, c/ 1 Volume
2. Classe de Assunto: II — Tomada de Contas Especial
3. Responsável: ROBERTO PAULO KRUSCHEWSKY ALMEIDA
4. Entidade: Instituto de Cacau da Bahia (ICB)
5. Relator: Ministro Olavo Drummond
6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha
7. Órgão de Instrução: Inspetoria Regional de Controle Externo, na Bahia (IRCE/BA)
8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial de responsabilidade de ROBERTO PAULO KRUSCHEWSKY ALMEIDA;

Considerando que foi constatado desvio de finalidade na aplicação dos recursos objeto desta Tomada de Contas Especial;

Considerando que não houve locupletamento indevido pelo responsável, tendo os recursos sido aplicados em projeto de interesse da Entidade acima nominada;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos arts. 16, III, alínea "b", 19, parágrafo único, 22, parágrafo único e 23, III, todos da Lei nº 8.443, de 1992, em:

8.1. comunicar ao responsável que suas alegações de defesa não foram aceitas;

8.2. julgar irregulares as presentes contas, apenando o Senhor ROBERTO PAULO KRUSCHEWSKY ALMEIDA com a multa prevista no art. 58, I, da Lei nº 8.443/92, fixando-a em Cr$ 1.000.000,00 (hum milhão de cruzeiros), nos termos do disposto no art. 53 do Decreto-lei nº 199/67, em vigor à época dos fatos, a cujo pagamento o condenam, assinalando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para seu recolhimento aos cofres da União, autorizando, desde já, a cobrança judicial do débito, com os acréscimos legais, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, II, da Lei nº 8.443/92;

8.3. determinar ao Instituto de Cacau da Bahia (ICB) a reposição aos cofres do Fundo Geral do Cacau (FUNGECAU) da importância original de Cz$ 150.000,00 (cento e cinqüenta mil cruzados), devidamente atualizada na forma da legislação vigente, no prazo de 30 (trinta) dias contados da notificação;

8.4. determinar a exclusão do nome do Senhor ANTÔNIO MENEZES FILHO do Rol de Responsáveis por nada lhe ter sido imputado nos presentes autos;

8.5. dar conhecimento ao Fundo Geral do Cacau (FUNGECAU) deste Relatório, VOTO e Acórdão, para os fins e efeitos previstos no § 6º, art. 10, do Decreto-lei nº 200, de 1967.

9. Ata nº 10/93 — Plenário

10. Data da Sessão: 24/03/1993

Carlos Átila Álvares da Silva, Presidente.

Olavo Drummond, Ministro-Relator.

Fui Presente: Francisco de Salles Mourão Branco, Representante do Ministério Público.