

— *Mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. 2 — Prestação de contas referente à aplicação de valores recebidos de entidades da administração indireta, destinados a Programa Assistencial de Servidores de Ministério, em período em que o impetrante era Presidente da Associação dos Servidores do Ministério. 3 — O dever de prestar contas, no caso, não é da entidade, mas da pessoa física responsável por bens e valores públicos, seja ele agente público ou não. 4 — Embora a entidade seja de direito privado, sujeita-se à fiscalização do Estado, pois recebe recursos de origem estatal, e seus dirigentes hão de prestar contas dos valores recebidos, quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização. 5 — Hipótese de competência do Tribunal de Contas da União para julgar a matéria em causa, a teor do art. 71, II, da Constituição, havendo apuração dos fatos em procedimentos de fiscalização, assegurada ao impetrante ampla defesa. 6 — Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, arts. 9º, §§1º e 8º, 119 e 121. Pauta Especial de julgamento publicada com inclusão do processo em referência. 7 — Não cabe rediscutir fatos e provas, em mandado de segurança. 8 — Mandado de segurança indeferido.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Mandado de Segurança n. 21.644

Impetrante: Paulo de Tarso Sabóia Ramos

Advogados: Sebastião Baptista Affonso

Impetrado: Tribunal de Contas da União — TCU

Relator: Min. Néri da Silveira

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos

acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas,

à unanimidade, indeferir o pedido de mandado de segurança.

Brasília, 04 de novembro de 1993.

Ministro OCTÁVIO GALLOTTI, Presidente. Ministro NÉRI DA SILVEIRA, Relator.

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (RELATOR): Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Paulo de Tarso Sabóia Ramos, através de seu advogado Dr. Sebastião Afonso, contra acórdão do Tribunal de Contas da União que, mantendo decisão anterior, condenou o ora impetrante, por não haver comprovado a aplicação de valores recebidos da PETROBRÁS, ELETROBRÁS, NUCLEBRÁS E CPRM, destinados ao PROGRAMA ASSISTENCIAL dos servidores do MME — PROASME, no período de 28.12.1984 a 09.05.1985, ocasião em que foi Presidente da Associação dos Servidores do MME — ASMME, executora do referido PROGRAMA.

Afirmando que, em fase de recurso perante o Tribunal de Contas da União, produziu prova comprobatória de integral aplicação daqueles valores no PROGRAMA ASSISTENCIAL, juntando “resumos reconstituídos de todos os balancetes mensais, bem como os extratos bancários, a evidenciar que os referidos valores, recebidos das mencionadas empresas estatais, suplementaram as importâncias recebidas do MME e tiveram correta aplicação, na sua finalidade específica”, sustenta que o ato impugnado é ilegal e abusivo pelas seguintes razões que enumera:

“1. atribui ao impetrante a responsabilidade, pela falta de uma comprovação, que não lhe cabia nem lhe era possível fazer, quando muito poderia ser solicitada a ASMME, como gestora do PROASME, pelas respectivas empresas conveniadas;

2. imputa ao impetrante um débito, proveniente de subvenções sociais pagas pelas empresas estatais, que tiveram as suas tomadas de contas julgadas regulares, sem qualquer

impugnação dessas despesas (a aprovação global das contas alcança as transferências feitas a terceiros, quando não forem objeto de destaque, nos termos do disposto no artigo 80, § 3º do Decreto-Lei nº 200/67, ressalvadas a possibilidade de revisão dessas contas, o que não houve, no caso em questão);

3. exige do impetrante a observância de uma norma regulamentar, decorrente do Decreto no 93.872/86, a qual é bem posterior ao período de aplicação, ocorrida entre 1984 e 1985;

4. obriga o impetrante a exhibir uma documentação, que não está em seu poder, porque deve ficar no arquivo da ASMME, a disposição dos órgãos de controle (Decreto-Lei 200/67, art. 78, § 5º), negando-se-lhe oportunidade de acompanhar diligência pedida, para a defesa dos seus direitos, visto como não tinha acesso a tal acervo, mantido num prédio público;

5. diz que a defesa do impetrante não apresenta elementos, para ensejar alteração da decisão anterior condenatória, quando foram entregues demonstrativos e extratos das contas bancárias, a evidenciar o gasto dos questionados recursos financeiros, na finalidade do PROASME, além de ter indicado o local onde estavam esses documentos (Doc. Anexo-6).”

Acrescenta que, “mesmo que não houvesse nenhuma comprovação de despesa, não se podia condenar o responsável, pela totalidade dos recursos financeiros recebidos, tendo em vista que desse total deve ser deduzido, necessariamente, o valor correspondente aos saldos demonstrados nos extratos das contas bancárias, bem como a taxa de 20%, apropriada como receita da ASMME, nos termos dos convênios”.

Finalmente, alega cerceamento de defesa, já que seu processo foi julgado sem ser incluído na pauta especial, prevista no Regimento Interno, artigos 9º, §§ 1º e 8º, 119 e 121, a qual deveria ser publicada no Diário Oficial, com antecedência de 15 dias, para propiciar sustentação oral”.

Aforado o feito a 28.01.93, o ilustre Ministro-Presidente SYDNEY SANCHES, com base no artigo 13, inciso VIII do R.I.S.T.F.

requisitou informações para, após, “com mais segurança”, apreciar o requerimento de medida liminar.

Requisitadas informações vieram aos autos com o ofício nº 133-TCU/GP de fls. 61/69, do Presidente do Tribunal de Contas da União, encaminhando os informes e demais elementos reunidos pela 9ª Inspetoria-Geral de Controle Externo daquela Corte, nestes termos:

“Solicita o Exmo. Sr. Ministro Néri da Silveira, eminente Relator da Ação Mandamental, em epígrafe, sejam fornecidas por esta Corte de Contas as informações necessárias à instrução do feito, invocando a regra contida na letra “a”, do art. 1º, da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, considerando as alegações constantes da peça vestibular e demais documentos que a acompanham.

2. O referido “mandamus” foi impetrado contra decisão consubstanciada no TC nº 14.161/87-7, relativo à Tomada de Contas Especial instaurada visando restar comprovada a aplicação de recursos públicos repassados, via convênios, à Associação dos Servidores do Ministério das Minas e Energia, por unidades e empresas vinculadas àquele Ministério.

3. Impende-nos esclarecer, inicialmente, que a Tomada de Contas Especial, em apreço, foi promovida pela Secretaria de Controle Interno do Ministério das Minas e Energia, em razão da ausência de comprovação do emprego de recursos repassados à ASMME, via convênio, pelas entidades vinculadas, na forma a seguir:

	DATA DO REPASSE	VALOR
PETROBRÁS	28.12.84	13.200.000,00
	18.01.85	150.000.000,00
ELETRÓBRÁS	25.03.85	50.000.000,00
CPRM	04.03.85	10.000.000,00
NUCLEBRÁS	04.05.85	5.000.000,00

4. O Excelentíssimo Senhor Ministro das Minas e Energia, após a abertura do competente inquérito administrativo (Portarias nºs 1.379, de 30.09.86 e 890, de 18.06.87), objetivando a verificação de eventuais irregularidades na aplicação dos mencionados recursos, e ante a impossibilidade de localizar a respec-

tiva documentação comprobatória, acolhendo sugestão da Comissão de Inquérito, encaminhou os autos nos 27000.006103/85-75 e 27000.001958/87-16, a este Tribunal, por intermédio do Aviso Ministerial nº 542, datado de 14.10.87.

5. O E. Tribunal Pleno, “in” Decisão de 05 de abril de 1989, acolhendo as conclusões do Relator designado para o feito, Ministro Fernando Gonçalves, determinou a citação dos ex-dirigentes da ASMME, dentre eles incluído o ora Impetrante, para, “no prazo regimental, apresentar defesa ou recolher às empresas repassadoras, com os acréscimos legais cabíveis, os recursos por eles não aplicados no PROASMME, como foi apurado na Tomada de Contas Especial ...” (documento anexo).

6. Recebidas as defesas, foi o processo incluído em Pauta Especial para julgamento, com fulcro no art. 9º, §§ 1º e 8º do Regimento Interno deste órgão, publicada no Diário Oficial da União de 22 de novembro de 1989.

7. Em Sessão Plenária realizada em 04 de julho de 1990, consubstanciadora do v. Acórdão condenatório, analisadas as alegações de defesa apresentadas, assim se manifestou o Exmo. Ministro Relator, “verbis”:

“As alegações apresentadas, todas na mesma linha de argumentos, sustentam, em síntese, que as verbas questionadas foram incorporadas ao capital de giro do PROASMME e assim contabilizadas e aplicados em prol do mesmo Programa, juntamente com as demais contribuições de outros órgãos vinculados ao Ministério das Minas e Energia, sendo as respectivas contas também assim, de forma global, prestadas ao Departamento de Pessoal do mesmo Ministério.

Por outro lado, as alegações de que as contas foram prestadas em conjunto com outros recursos, ao Departamento de Pessoal do MME, também não prosperam. Primeiro porque os indiciados nenhuma documentação apresentaram que comprovem a afirmação. Segundo porque a presente tomada de contas especial foi precedida de 03 (três) procedimentos investigatórios preliminares, visando elucidar a destinação dada às verbas questionadas: duas sindicâncias e um inquérito administrativo (fls. 9, 72 e 377), e todos foram

unânicos em concluir que os recursos foram recebidos, mas não há documentos que comprovem sua aplicação”.

8. O impetrante interpôs recurso contra o v. Acórdão condenatório, alegando que, “se deixou de juntar a documentação comprobatória das despesas feitas, como alegou no seu recurso, e porque não a possui nem a ela tem acesso, eis que está nos arquivos da ASMME”.

9. Nesse sentido, solicitou “a determinação de diligência, junto ao órgão de controle interno competente, para efeito de ser realizada uma verificação, “in loco”, da indigitada documentação, com o acompanhamento pelo responsável ou seu representante legal, providência essa que se requer, como forma de garantir o “amplo direito de defesa”, assegurado no art. 5º, incisos XXXIV e LV, da Constituição, por ser aquele o seu único meio de prova do alegado, no seu pedido, ora pendente de julgamento”.

10. Atendendo aquela solicitação, o agora Relator, Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, nos termos do Despacho de 05 de setembro de 1991, determinou, “ipsis litteris”:

“Considerando que a Constituição Federal, em seu art. 5º, incisos XXXIV e LV, assegura a toda pessoa o direito de ampla defesa;

Considerando o que dispõe o art. 95, “caput”, do Regimento Interno do TCU, o art. 5º da Resolução nº 206/80, alterada e consolidada pela de nº 213/83, e o art. 15, “caput”, da Portaria nº 110-GP/90;

Considerando que um dos responsáveis solidários, Sr. Paulo Tarso Sabóia Ramos, alega às fls. 466/467 que a documentação comprobatória da aplicação dos recursos provenientes dos convênios celebrados pela Entidade com DP/MME, DNAE, DNPM, CNP, PETROBRÁS, ELETROBRÁS e CPRM encontra-se guardada num depósito da ASMME, “no porão da garagem do Bloco “J”, da Esplanada dos Ministérios”, e que não tem acesso à mesma;

Considerando, finalmente, que o dirigente retromencionado informa a sua impossibilidade de exercer o direito de defesa por não ter acesso à aludida documentação:

Promova-se, por intermédio da 9ª IGCE e com o apoio da Ciset/MINFRA, inspeção especial, “in loco”, no depósito da ASMME, onde se encontrar, para, no prazo de 15 dias, ao examinar o arquivo ASMME, apurar a existência ou não de documentos que comprovem a regular aplicação no Programa Assistencial dos Servidores das Minas e Energia — PROASMME, dos seguintes recursos:

VALOR CRS	DATA DO RECEBIMENTO	ENTIDADE REPASSADORA DOS RECURSOS
13.200.000,00	28.12.84	PETROBRÁS
150.000.000,00	18.01.85	PETROBRÁS
50.000.000,00	25.03.85	ELETROBRÁS
5.000.000,00	09.05.85	NUCLEBRÁS
10.000.000,00	04.03.85	CPRM

Verificada a existência dos documentos, devem os mesmos ser juntados aos autos”.

11. Realizada a inspeção a equipe esclareceu que:

“I — a documentação aludida pelo recorrente não consta do acervo da atual Associação de Servidores, o que aliás foi exaustivamente afirmado no processo (...):

II — ouvida a Secretaria de Controle Interno do Ministério da Infra-Estrutura, esta confirma a inexistência de prestação de contas dos recursos questionados nestes autos;

III — a presente TCE foi precedida de duas sindicâncias e um inquérito administrativo, os quais chegaram à mesma conclusão de “que os recursos foram recebidos, mas não há documentos que comprovem sua aplicação”.

12. Importante, se nos parece, ainda, destacar a instrução da 9ª IGCE, ao analisar o arrazoado do recorrente, salientado, “in” Voto do Exmº. Sr. Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, consubstanciador do Acórdão nº 106/92 — Plenário, “verbo ad verbum”:

“II — em relação ao do Sr. Paulo de Tarso Sabóia Ramos que:

a) o mesmo afirma que toda a documentação comprobatória das despesas feitas e as correspondentes fichas contábeis, relativamente ao PROASMME, fazem parte dos arquivos da Associação, e faz anexar cópias de resumos mensais de receitas e despesas e re-

lação documental subscrita por técnico de contabilidade, demonstrando a natureza das despesas referentes aos meses de maio/84 a abril/85 (Vols. II, IV e V);

b) “os resumos acima referidos dizem respeito restritamente aos convênios celebrados com o DP, DNAEE, DNPM e CNP, não estando especificada claramente, em quaisquer deles, prova da aplicação dos valores recebidos das empresas focalizadas nos autos”, logo nada dizem com o objeto da condenação”.

13. O Insigne Plenário desta Casa, acolhendo parecer do eminente Relator, ante as razões expostas à saciedade, negou provimento ao recurso, “por falta de novos elementos que pudessem alterar o mérito das decisões adotadas naquela oportunidade”.

14. Impende-nos ressaltar, como preliminar, a interposição do Mandado de Segurança, em tela, para anular o v. Acórdão ora impugnado, como quer o Impetrante.

15. A Constituição Federal, promulgada em 1988, determina em seu art. 5º, inciso LXIX:

“LXIX — conceder-se-á mandado de segurança para “proteger direito líquido e certo”, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”.

16. O renomado Mestre Hely Lopes Meirelles, em sua obra “Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, “Habeas Corpus”, ed. Revista dos Tribunais, 13ª edição, pág. 17, ensina que “o objeto do mandado de segurança será sempre a correção do ato ou omissão de autoridade, desde que ilegal e ofensivo de direito individual ou coletivo, líquido e certo, do impetrante”.

17. Pertinentes e precisas as considerações de Vicente Greco Filho, “in” “Tutela Constitucional das Liberdades”, ed. Saraiva, 1989, pág. 161, “*ipsis litteris*”:

“Observe-se, preliminarmente, que, segundo o entendimento da teoria geral do direito, o comando emergente da norma jurídica é sempre objetivamente certo e determinado. A incerteza sobre o verdadeiro conteúdo da norma não é objetiva, mas simplesmente subje-

tiva, cabendo precipuamente ao órgão jurisdicional, diante do fato concreto, interpretar a vontade da lei, no sentido em que efetivamente dispõe. Não há dois comandos emanados de lei, concomitantemente; ainda que haja interpretação divergente, apenas uma delas é a correta e constitui o direito.

O que pode ser incerta é a situação de fato, à qual deve aplicar-se o direito, podendo ter o juiz dúvida quanto àquela, jamais quanto a este. A doutrina moderna do mandado de segurança, acolhendo essas premissas, definiu o direito líquido e certo como a certeza quanto a situação de fato, porque o direito, por mais complexa que seja sua interpretação, tem, na própria sentença, o meio hábil para sua afirmação.

O pressuposto do mandado de segurança, portanto, é a ausência de dúvida quanto à situação de fato, que deve ser provada documentalmente. Qualquer incerteza sobre os fatos decreta o descabimento da reparação da lesão através do mandado, devendo a parte pleitear seus direitos através de ação que comporte a dilação probatória”.

18. Nesse sentido, não vemos, s.m.j., como prosperar a presente Ação Mandamental, haja vista tratar-se de matéria sobejamente analisada por este Tribunal, ante sua competência exclusiva, determinada pela Constituição Federal, em seu art. 71, não tendo, “permissa venia”, sido caracterizadas quaisquer ilegalidades que pudessem macular o v. Acórdão, ora atacado.

19. A decisão que se assenta como lesiva ao direito do impetrante foi proferida na forma prescrita pelo art. 71, II, da Lei Maior. Com efeito, a Constituição Federal de 1988, especificou, dentre outras, a atribuição do Tribunal de Contas da União para “julgar as contas dos Administradores e “demais responsáveis” por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

20. A atual Lei Orgânica do Tribunal, Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, destacou,

igualmente, dentre outras, a competência do órgão para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal e as irregularidades de que resulte dano ao erário (art. 1º, inciso I).

21. Aduz o Impetrante, em sua cota, que “os referidos convênios não obrigam a ASMME a apresentar qualquer comprovação, nem era possível aplicar-se o indigitado Decreto de 1986, na aplicação dos valores recebidos entre dezembro de 1984 e maio de 1985”.

22. A alusão ao art. 66 do Decreto nº 93.872, de 21.12.86 na instrução produzida pela 9ª IGCE, quando os repasses e demais fatos constantes dos autos deram-se entre dezembro de 1984 e maio de 1985, não se afigura como motivo ensejador da espécie, pois que o dispositivo, em comento, expressamente, faz remissão ao art. 93 do Decreto-lei nº 200, que data de 25 de fevereiro de 1967, conforme transcrição textual:

“art. 66. Quem quer que receba recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, para realizar pesquisas, desenvolver projetos, estudos, campanhas e obras sociais ou para qualquer outro fim, deverá comprovar o seu bom e regular emprego, bem como os resultados alcançados (Decreto-lei nº 200/67, art. 93)”.

23. O citado Decreto-lei 200/67, em seu art. 93 e taxativo ao prescrever:

“art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego, na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”.

24. Insiste, o Impetrante, em afirmar que a documentação comprobatória da aplicação das transferências encontra-se “à disposição dos órgãos de controle, nos precisos termos do disposto no artigo 78, § 5º, do Decreto-lei nº 200, de 25.02.1967.”

25. Ora, em respeito ao Impetrante e em cumprimento ao princípio da ampla defesa,

deferiu esta Corte de Contas, pedido por este subscrito determinando, como já dito anteriormente, a realização de inspeção, “in loco”, a fim de averiguar suas alegações.

26. Nesse passo, importante colacionar as conclusões a que chegou a equipe de inspeção, como veremos a seguir, textualmente:

“I — a documentação aludida pelo recorrente não consta do acervo da atual Associação de Servidores, o que aliás foi exaustivamente afirmado no processo (...);

II — ouvida a Secretaria de Controle Interno do Ministério da Infra-Estrutura, esta confirma a inexistência de prestação de contas dos recursos questionados nestes autos;

III — a presente TCE foi precedida de duas sindicâncias e um inquérito administrativo, os quais chegaram à mesma conclusão de ‘que os recursos foram recebidos, mas não há documentos que comprovem sua aplicação’”.

27. Argumenta, ainda, que os recursos referem-se a subvenções sociais que figuraram nas contas das empresas repassadoras nos exercícios correspondentes, as quais, já foram julgadas regulares pelo Tribunal, só podendo ser levantadas mediante recurso de revisão, o que não aconteceu, mesmo porque as subvenções “não estavam sujeitas a prestação de contas antes do advento do Decreto nº 93.876/86”.

28. De fato, as contas das empresas que repassaram verbas à Associação de Servidores do MME já mereceram decisão definitiva da Corte, e qualquer questionamento, nos moldes previstos no art. 35 da Lei nº 8.443/92, só é cabível, mediante recurso de revisão.

29. Ocorre, entretanto, que o dispositivo mencionado não alcança a questão, pois que a caracterização da irregularidade havida é decorrência da fiscalização do PROASMME, autorizada pelo Ministério das Minas e Energia.

30. Ademais, vale salientar que a Tomada de Contas Especial identificou os convênios e o montante dos recursos repassados, cabendo, naturalmente, a quem os recebeu, demonstrar a sua regular aplicação.

31. A afirmação do Impetrante de que o ônus na comprovação “seria da ASMME, como gestora da PROASMME, e não do seu

eventual Presidente, o qual se afastou da direção dessa entidade, quando os convênios ainda estavam em curso de vigência, não lhe sendo possível promover tal prestação de contas”, não tem como prosperar.

32. O artigo 80 do Decreto-lei nº 200/67, após estabelecer que o ordenador de despesa só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas, conceitua-o como sendo “toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda”.

33. Em face disso, como pode o Impetrante, só pelo fato de seu mandato de Presidente ter expirado, alegar que não é de sua responsabilidade a comprovação dos recursos aplicados, em sua gestão, pelo simples motivo de não deter a documentação respectiva?

34. O Impetrante, ao assumir o cargo de Presidente sujeitou-se à prestação de contas, não podendo agora, por problemas políticos, esquivar-se de sua comprovação.

35. Além disso, o artigo 5º da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992) determina em seu inciso I, verbis:

“Art. 5º A jurisprudência do Tribunal abrange:

I — qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

36. Oportuno, enfatizar, que, no desempenho das suas múltiplas atribuições, o Tribunal observa, fielmente, os mandamentos constitucionais. Em assim procedendo, não poderia descumprir as imposições do art. 5º, incisos XXXIV e LV, do Estatuto Fundamental, que asseguram a ampla defesa.

37. O Regimento Interno da Casa (art. 95, “caput”), consigna que o Relator do processo determinará as medidas saneadoras que se fizerem necessárias, a seu critério, a requerimento do Ministério Público ou da parte interessada ou proposta pelo órgão técnico.

38. Desta feita, com vistas a elucidar as

falhas ou dúvidas contidas nos autos foi determinada, em 05.07.91, promoção de “Inspeção Especial” no depósito da ASMME, na forma do art. 5º, da Resolução nº 206/80, alterada e consolidada pela de nº 213/83.

39. A inspeção não logrou encontrar elementos que traduzissem a prestação de contas dos recursos questionados, tendo, o próprio Secretário de Controle Interno, do então Ministério da Infra-Estrutura, declarado a inexistência de tais elementos.

40. Parece-nos, “permissa maxima venia”, que o fato de o interessado não ter acompanhado a inspeção, além de não previsto nas normas internas do Tribunal, não soma aos autos qualquer contribuição. Eis que restou sobejamente comprovada a não existência de documentos, valendo ressaltar que a Tomada de Contas Especial foi antecedida de 03 (três) procedimentos investigatórios preliminares: duas sindicâncias e um inquérito administrativo.

41. A análise dos elementos a que faz alusão o Impetrante, na peça vestibular, quais sejam, demonstrativo de receitas e despesas dos convênios DP, DNAEE, DNPM e CNP e extratos bancários da conta corrente da ASMME evidenciou que não estão especificadas quaisquer provas da aplicação dos recursos, pois que, no primeiro caso, tratam de lançamentos globalizados, os quais, inclusive, não se fizeram acompanhar dos correspondentes documentos originários. Já os extratos bancários da conta corrente da ASMME, ao tempo da gestão do interessado, mostraram, tão-somente, os débitos e créditos havidos na conta, no período, sem designar fontes de recursos, objeto e moldes dos gastos.

42. Não possuem, pois, os elementos, consistência para alicerçar a prestação de contas, visto não demonstrarem se os recursos foram despendidos em atendimento a encargos assumidos em decorrência da execução do Programa.

43. A Lei Orgânica do Tribunal, Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, preceitua em seu art. 16, inciso III, letra “a”.

“Art. 16. As contas serão julgadas:

I — (...).

II — (...).

III — irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

44. À vista da norma em comento, parecidos não haver como possa o Impetrante entender não estar sujeito às suas prescrições legais. O julgamento pela irregularidade das contas e condenação do responsável, quando este se omite no dever de prestar contas, é bom que se diga, já estava previsto no Decreto-lei nº 199, de 1967 (art. 31).

45. Permitimo-nos, a propósito do “dever de prestar contas”, invocar o pronunciamento do consagrado e saudoso jurista Hely Lopes Meirelles, “in” *Direito Administrativo Brasileiro*, 17ª ed., p. 93:

“o dever de prestar contas alcança não só administradores de entidades e órgãos públicos como, também, os de entes paraestatais e até os particulares que recebam subvenções estatais para aplicação determinada. A regra é universal: quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidades deve contas ao órgão competente para a fiscalização...”.

46. Finalmente, a respeito da não inclusão do processo, em Pauta Especial, nos moldes do Regimento Interno do TCU, arts. 9º, §§ 1º e 8º, 119 e 121, “concessa venia”, deve ter havido algum equívoco, posto que na conformidade das disposições citadas, foi o processo incluído na Pauta Especial nº 40, de 17 de novembro de 1989, devidamente publicada no Diário Oficial da União de 212 de novembro de 1989 (pág. 21.367), com a devida antecedência.

47. Diz o § 8º, art. 9º do Regimento Interno do TCU:

“§ 8º. O processo de tomada ou prestação de contas em que o Relator conclua pelo débito do responsável constarão, a seu pedido, de Pauta Especial, publicada no Diário Oficial, pelo menos 15 dias antes do julgamento”.

48. Quanto aos demais processos a pauta é organizada na forma do § 1º do mesmo art. 9º, sendo “divulgada mediante a afixação em

local próprio do Edifício-Sede do Tribunal de Contas da União, inclusive, os relativos a recursos.

Ante o exposto e na expectativa de haver atendido a solicitação contida no Ofício nº 128/R do E. Supremo Tribunal Federal, submetemos a matéria a elevada deliberação da inclita Presidência, sugerindo a remessa dos respectivos informes, dados e documentos ao Excelentíssimo Senhor Ministro Néri da Silveira, DD. Relator d feito.”

Diante dos termos das informações de fls. 61/69, indeferi a medida liminar pleiteada, conforme despacho de fls. 143.

A Procuradoria-Geral da República, em seu parecer de fls. 145/149, opinou pela denegação da segurança.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (RELATOR):

Em seu parecer, às fls. 146/148, a Procuradoria-Geral da República bem analisa a espécie, nos limites de seu conhecimento em mandado de segurança, “verbis”:

“Os argumentos da inicial não merecem acolhida.

A exigência de comprovação da boa e regular aplicação de recursos recebidos da União é das entidades a ela vinculadas não nasceu com o Decreto nº 93.872/86. Além de derivar de norma de nossas Constituições (art. 70, §§ 1º e 4º, da Constituição vigente à época em que o impetrante presidiu a ASMME), também consta do art. 93 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ao qual o art. 66 do Decreto nº 93.872/86 se reporta de modo expresso.

Por sua vez, esse dever de prestar contas não é da entidade, como quer o impetrante, mas da pessoa física responsável por bens e valores públicos, seja ela agente público ou não.

Portanto, ainda que a associação presidida pelo impetrante seja uma entidade privada, está sujeita à fiscalização do Estado, pois recebe recursos de origem estatal, e seus diri-

gentes, à prestação de contas. A Constituição da República, ao dispor sobre a competência fiscalizadora do Tribunal de Contas da União, como órgão auxiliar do Poder Legislativo, não distingue entre entes públicos e privados, mas considera apenas a origem pública dos recursos e bens (art. 70, parágrafo único). Examinando o tema, a doutrina não deixa dúvidas:

“411. Prestação de contas.

Quem presta contas, internamente, ou externamente? Qualquer pessoa física ou entidade pública, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

No mesmo sentido, diz Hely Lopes Meirelles:

“O dever de prestar contas alcança não só administradores de entidades e órgãos públicos, como também os de entes paraestatais e até ou particulares que recebem subvenções estatais para aplicação determinada. A regra é universal: quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização. Essa prestação de contas, segundo os ditames constitucionais, é feita ao Órgão Legislativo de cada entidade estatal, através do Tribunal de Contas competente, que auxilia o controle externo da administração financeira, como explicamos no capítulo próprio (Cap. XI, item III).

Fiscalização Financeira e Orçamentária — A fiscalização financeira e orçamentária é conferida em termos amplos ao Congresso Nacional, mas se refere fundamentalmente à prestação de contas de todo aquele que administra bens, valores ou dinheiros públicos. É decorrência natural da administração como atividade exercida em relação a interesses alheios. Não é, pois, a natureza do órgão ou da pessoa que a obriga a prestar contas, é a origem pública dos bens administrados ou do dinheiro gerido que acarreta provar o seu zelo e bom emprego”.

O art. 35 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União cuida da hipótese de prestação normal de contas, não de caso como o dos autos, em que as irregularidades foram apu-

radas em procedimento de fiscalização. As informações esclarecem que, de início, a tomada de contas especial foi promovida pela Secretaria de Controle Interno do Ministério das Minas e Energia e as irregularidades motivaram inquérito administrativo (fls. 62).

A prova da regularidade da aplicação dos recursos é do gestor, sendo irrelevante que os documentos da associação não estivessem em seu poder: a pedido da defesa, foi feita diligência, que demonstrou a inexistência de peças comprobatórias da correta aplicação.

Quanto ao fato de o Tribunal de Contas não ter considerado provas do regular emprego de parte dos recursos, é certo que elas não dizem respeito àqueles objeto da tomada de contas, tal como se esclarece nas informações.

Por fim, não tem procedência a alegação de cerceamento de defesa, pois o processo foi incluído em pauta especial, devidamente publicada (fls. 69).

Em síntese: nem perante o Tribunal de Contas nem em Juízo o Impetrante demonstrou, como lhe cabia, a correta gestão dos recursos repassados à associação por ele presidida.

Não se cogita, portanto, de ilegalidade do ato impugnado, não havendo direito líquido e certo do impetrante à anulação pretendida”.

É insuscetível de dúvida a competência do Tribunal de Contas da União, para julgar a matéria, a teor do art. 71, II, da Constituição, onde está incumbir-lhe “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que deram causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”.

Na espécie, apuraram-se os fatos em procedimentos de fiscalização, conforme consta das informações suso transcritas (fls. 67): “III — a presente TCE foi precedida de duas sindicâncias e um inquérito administrativo, os quais chegaram à mesma conclusão de “que os recursos foram recebidos, mas não há documentos que comprovem sua aplicação”.

É de anotar, de outra parte, que o impetrante logrou oportunidade de defender-se, ampla-

mente. Determinou, inclusive, o Relator, da Tomada de Contas Especial, diligência, em face de afirmação do impetrante de que os documentos comprobatórios da aplicação dos recursos recebidos, durante sua gestão na Associação dos Servidores do MME, oriundas de unidades e empresas vinculadas àquele Ministério, se encontravam no arquivo da entidade. Na diligência realizada, resultou negativa a pesquisa, a apontar a inexistência de documentos indicativos da regular aplicação dos recursos em exame.

Também o julgamento da TCE, pelo Plenário da Corte, está demonstrado nos autos, foi precedido de intimação da inclusão do processo em pauta, com a publicação no Diário Oficial da União, a teor do art. 9º e §§ 1º e 8º, e arts. 119 e 121, do Regimento Interno do TCU. A publicação ocorreu, com antecedência devida, a 22.11.1992. É o que se lê nas Informações, às fls. 69:

“46. Finalmente, a respeito da não inclusão do processo, em Pauta Especial, nos moldes do Regimento Interno do TCU, arts. 9º, §§ 1º e 8º, 119 e 121, “concessa venia”, deve ter havido algum equívoco, posto que na conformidade das disposições citadas, foi o processo incluído na Pauta Especial nº 40, de 17 de novembro de 1989, devidamente publicada no Diário Oficial da União de 21 de novembro de 1989 (pág. 21.367), com a devida antecedência.

47. Diz o § 8º, art. 9º do Regimento Interno do TCU:

“§ 8º. O processo de tomada ou prestação de contas em que o Relator conclua pelo débito do responsável constarão, a seu pedido, de Pauta Especial, publicada no Diário Oficial, pelo menos 15 dias antes do julgamento.”

48. Quanto aos demais processos a pauta é organizada na forma do § 1º do mesmo art. 9º, sendo “divulgada mediante a afixação em local próprio do Edifício-Sede do Tribunal de Contas da União, inclusive, os relativos a recursos”.

Não vejo, pois, configurado direito líquido e certo do impetrante a opor — em processo de mandado de segurança, onde não cabe re-discutir fatos e provas, — à decisão do TCU que impugna.

Assim sendo, indefiro o mandado de segurança.

EXTRATO DA ATA

MANDADO DE SEGURANÇA N. 21.644-1
ORIGEM: DISTRITO FEDERAL
RELATOR: MIN. NÉRI DA SILVEIRA
IMPTE.: PAULO DE TARSO SABÓIA RAMOS

ADV.: SEBASTIÃO BAPTISTA AFFONSO
IMPDO.: TRIBUNAL DE CONTAS DA
UNIÃO

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal deferiu o pedido de mandado de segurança. Plenário, 04.11.93.

Presidência do Senhor Ministro Octávio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Paulo Brossard, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e Francisco Rezek.

Sub-Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.
Luiz Tomimatsu, Secretário.