

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

A presente Tomada de Contas Especial foi instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome contra o Sr. Paulo Humberto Barreto, ex-prefeito de Água Preta/PE (gestão 2005/2008), em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, no exercício de 2007, na modalidade fundo a fundo, para aplicação nos Serviços de Proteção Social Básica – PSB e Proteção Social Especial – PSE.

2. O FNAS transferiu ao município de Água Preta/PE recursos federais no valor de R\$ 949.532,97.

3. A então Controladoria Geral da União – CGU (hoje Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União) e a Coordenação de Prestação de Contas do FNAS constataram irregularidades na gestão das verbas repassadas ao ente, razão pela qual impugnaram parte dos dispêndios efetuados com as verbas federais.

4. Neste Tribunal, a Secex/PE promoveu a citação do ex-alcaide em vista das seguintes irregularidade colhidas do Relatório da CGU (peça 1, p. 72-114):

4.1. ausência de comprovação documental da regularidade das despesas realizadas com recursos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) – despesas com folha de pagamento de pessoal;

4.2. despesas sem comprovação efetuadas com recursos do Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – pagamento de pessoal; transferência para conta corrente da prefeitura e para tesouraria; pagamentos para pessoas físicas;

4.3. falta de comprovação da regularidade das despesas realizadas com recursos do PSB – transferência para conta corrente e para tesouraria; pagamento de pessoal; locação de veículos.

5. O responsável trouxe ao descortino do Tribunal suas alegações de defesa, as quais foram acolhidas parcialmente pela unidade técnica, ao entender que alguns gastos foram comprovados, mas não o suficiente para sanear todas as irregularidades atribuídas ao ex-gestor.

6. Em consequência, a Secretaria instrutiva propõe: a) julgar irregulares as contas do Sr. Paulo Humberto Barreto, condenando ao pagamento do débito quantificado no processo; b) aplicar ao responsável precitado a multa proporcional ao dano; c) autorizar o parcelamento e a cobrança judicial das dívidas; d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco.

7. Com esse encaminhamento concordou, em parte, o Ministério Público junto ao Tribunal. O **Parquet** especializado diverge, em substância, na aceitação pela unidade técnica de alguns comprovantes de despesa oferecidos pelo responsável e na atribuição de responsabilidade sobre parte do dano ao erário quantificado no processo.

8. Consoante sobressai do Relatório precedente, a Secex/PE considerou possível estabelecer nexo de causalidade entre os pagamentos efetuados e os correspondentes comprovantes de despesas em relação aos seguintes débitos: R\$ 6.652,36, de 10/9/2007; R\$ 2.048,40, de 21/5/2007; e R\$ 2.016,84, de 28/2/2007. Esses valores referem-se a despesas com pagamento de pessoal, sendo que o primeiro (R\$ 6.652,36) é relativo ao PETI, e os dois últimos, ao Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

9. Em análise aos documentos juntados aos autos, o MP/TCU verificou que o responsável trouxe, no que se refere a tais despesas, somente cópias das notas de empenho (peça 15, p. 21, 50 e 75), que já haviam sido apresentadas à CGU quando da realização da auditoria. Logo, o **Parquet** entende que as notas de empenho não são suficientes para comprovar que os recursos federais foram empregados nos dispêndios precitados, o que necessitaria de outros documentos indicados no relatório de auditoria da CGU.

10. Acerca dos demais documentos que acompanham as alegações de defesa (peças 15 e 16), o fiscal da ordem jurídica alvitra que não afastam os débitos pelos quais o ex-prefeito foi chamado em citação, haja vista que muitos desses documentos se referem a despesas que não foram impugnadas nesta TCE, como gastos com alimentação, produtos de limpeza, material de escritório, confecção de faixas, placas e **banners**, roupas e calçados.

11. Lado outro, o MP/TCU considera que a responsabilidade do ex-prefeito pode ser afastada pelas despesas com pagamento de pessoal ocorridas no Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, especificadas no seu Parecer, em vista de que o ente municipal se beneficiou da aplicação irregular dos recursos federais transferidos. Os aludidos gastos não estavam previstos nas regras do programa, portanto deveriam ser custeadas com recursos do município.

12. Apesar de entender que o município de Água Preta/PE deveria responder pelo débito em foco, nos termos do que dispõe a Instrução Normativa TCU 57/2004, art. 3º, o MP/TCU deixa de propor a citação do município, ante a baixa materialidade dos valores envolvidos e o longo transcurso de tempo entre o fato gerador e a sua primeira notificação, o que dificultaria o acesso aos meios e recursos concernentes à sua defesa.

13. Com esses ajustes, o Ministério Público propõe a irregularidade das contas do Sr. Paulo Humberto Barreto, com condenação ao pagamento do débito pelo qual foi citado, excluindo-se as quantias referentes às despesas com pagamento de pessoal ocorridas no bojo do Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Por fim, aduz que o recolhimento das dívidas deve ser feito ao FNAS, e não ao Tesouro Nacional como proposto pela Secex/PE.

14. Fixadas essas premissas, passo ao exame das alegações de defesa trazidas aos autos pelo ex-gestor. Afirma o ex-prefeito, em questões preliminares ao mérito, que a sua citação foi encaminhada para endereço onde nunca residiu, razão pela qual pugna pela reabertura de prazo para apresentação de defesa e de documentos. Assevera ainda que houve prescrição da pretensão punitiva e que não se deve entender imprescritível a ação de ressarcimento ao erário por violar o princípio da segurança jurídica.

15. No mérito, o responsável aduz que as despesas com recursos dos programas federais foram pagas mediante cheques nominais e que, embora não tenham comprovação, por si só, tal fato não configura irregularidade. Assevera que o Superior Tribunal de Justiça e demais tribunais entendem que a transferência de recursos para conta “movimento” do município é mera formalidade e que para haver improbidade administrativa há que se demonstrar dolo.

16. As preliminares suscitadas pelo ex-prefeito referem-se à regularidade de sua citação e a possibilidade de incidência de prescrição. Quanto ao chamamento do responsável aos autos, verifico que ocorreu de forma consonante aos normativos desta Corte que disciplinam a matéria.

17. O art. 22, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 179, inciso II, do Regimento Interno do TCU, estabelece que a citação realizada pelo Tribunal deve ser feita mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário. Observa-se que não é necessária a notificação pessoal do responsável, ou seja, o aviso de recebimento não precisa ser assinado pelo próprio destinatário. A validade de tal critério normativo de comunicação processual é referendada pelo magistério jurisprudencial desta Casa de Contas, conforme os seguintes precedentes: Acórdãos 410/2010 – Plenário, 2.436/2009 – Plenário, 3.254/2015 – 1ª Câmara, entre outros.

18. O tema também já foi apreciado pelo Egrégio STF. No agravo regimental em Mandado de Segurança 25.816/DF, o Pretório Excelso decidiu que “o inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.”

19. De mais a mais, verifico que a citação foi dirigida ao responsável no endereço registrado na base de dados da Receita Federal do Brasil (peças 8 e 11), sendo o expediente recebido conforme AR (peça 9). Trata-se de questão igualmente assentada neste Tribunal consoante os excertos colhidos da ferramenta de pesquisa “Jurisprudência Seleccionada” disponível

no sítio do TCU (<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>), **verbis**:

“A utilização do endereço constante na base de dados da Receita Federal é válida para fins de citação. Compete ao responsável manter seu domicílio atualizado perante os órgãos públicos.” (Acórdão 3.254/2015 – Primeira Câmara).

“O endereço de envio de ofícios de audiência e citação deve ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas de informações disponíveis ao TCU, em especial, junto à base de dados da Receita Federal do Brasil, procedendo à juntada das consultas ao respectivo processo.” (Acórdão 501/2015 – Plenário).

20. No caso dos autos, além de observados os normativos acima (art. 22, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 179, inciso II, do RI/TCU) e de ter sido utilizado o endereço residencial constante da base de contribuintes da Receita Federal do Brasil (sistema CPF), a unidade técnica enviou outro ofício citatório ao endereço (igualmente extraído da aludida base de dados) de uma empresa da qual o responsável consta como sócio administrador. O ofício foi recebido conforme AR juntado aos autos (peças 10, 13 e 14).

21. Por fim, acrescento que a comunicação dirigida ao responsável cumpriu sua função de estabelecer o contraditório haja vista que veiculou com clareza todas as irregularidades impugnadas pelo Tribunal bem como as informações complementares exigíveis pelas normas internas desta Corte.

22. Diante desse contexto, não há falar em qualquer vício que possa comprometer a validade do chamamento do ex-prefeito aos autos efetuado por esta Corte. Na mesma linha não deve ser acolhido o pedido de devolução de prazo para defesa e apresentação de documentos, porquanto desde a constituição do processo até o término da etapa de instrução (momento em que o titular da unidade técnica emite seu parecer) é permitida ao responsável a juntada de documentos novos. Mesmo encerrada essa etapa, ainda é facultado ao interessado distribuir memoriais aos ministros, ministros-substitutos e membros do Ministério Público, após a inclusão do processo em pauta, nos termos do art. 160 e §§ 1º, 2º e 3º do Regimento Interno/TCU.

23. A outra questão preliminar refere-se à prescrição. Rememoro que o responsável pugna pela incidência da prescrição da pretensão punitiva e defende que as ações de ressarcimento ao erário não são imprescritíveis.

24. Ao revés do que afirma o ex-prefeito, novamente se cuidam de questões pacificadas neste Tribunal. Quanto às ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de dano ao erário, é remansosa, nesta Corte, a tese de que são imprescritíveis, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal e do entendimento fixado no verbete de Súmula/TCU 282.

25. Acerca do instituto da prescrição da pretensão punitiva, o Tribunal fixou, em incidente de uniformização de jurisprudência julgado mediante o Acórdão 1.441/2016 – Plenário, que:

‘9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

(...)

9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal;’

26. As irregularidades apuradas nestes autos ocorreram em 2007. O ato ordenatório da citação se deu em 2014 (peça 7), portanto transcorreram menos de dez anos desde a interrupção do prazo prescricional em 2014 (com a citação), não incidindo a prescrição da pretensão sancionatória do TCU no presente caso.
27. Como se percebe, as questões preliminares suscitadas pelo ex-gestor não devem ser acolhidas, porquanto estão desprovidas de sustentação fática e jurídica.
28. No mérito, rememora-se, o responsável aduz que as despesas com recursos dos programas federais foram pagas mediante cheques nominais e que, embora não tenham comprovação, esse fato, por si só, não configura irregularidade.
29. Observa-se que se trata de alegação (pagamento por cheques nominais) desacompanhada de provas. Deve-se deixar bem frisado que é obrigação dos gestores públicos, decorrente do ordenamento jurídico, comprovar a execução do objeto pactuado, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma adequada, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a verba federal recebida.
30. A não apresentação dos documentos impede a constatação desse liame de causalidade. Logo, nota-se que o ex-alcaide não se desincumbiu do ônus de comprovar a boa e regular aplicação das quantias federais transferidas, a teor das disposições dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986.
31. Aduz ainda o ex-prefeito que o Superior Tribunal de Justiça e demais tribunais entendem que a transferência de recursos para conta “movimento” do município é mera formalidade e que para haver improbidade administrativa há que se demonstrar dolo.
32. Como sói ocorrer nestes autos, a alegação não merece prosperar, pois a transferência dos recursos para conta do município impede a comprovação do nexo causal entre os recursos transferidos e as despesas realizadas (v., entre outros, Acórdão 3.005/2016 – Plenário).
33. Quanto ao tema improbidade administrativa, não se pode baralhar questões distintas. Os atos de improbidade administrativa têm regramento específico delineado no art. 37, § 4º, da CF e na Lei 8.429/1992. Para apuração desses ilícitos é necessária ação própria para que se obtenha, se for o caso, reconhecimento judicial de condutas ímprobas, praticadas por agentes públicos e terceiros, e a consequente sanção. De ressaltar que a efetiva aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa é de competência privativa do Poder Judiciário.
34. Nos autos de controle externo desta Corte, submetidos a normas específicas que regulam a processualística de contas aplicada a esta Casa, Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica) e Regimento Interno do TCU, o Tribunal verifica a boa e regular aplicação de recursos federais recebidos quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, em vista da autonomia e da independência desta Corte e de sua jurisdição sobre os recursos da União, todas outorgadas pela Constituição Federal, nos termos do art. 71.
35. Divisa-se, à guisa cristalina, que são normas, processos, ritos, sanções e instâncias de responsabilização que não se confundem. Noutras palavras, a atividade de controle externo de contas é competência que não se baralha com a apuração e sanção de ilícitos decorrentes de atos de improbidade administrativa.
36. De mais a mais, a condenação de gestores ao ressarcimento de débito em processos de contas independe da ocorrência de dolo ou de locupletamento, basta para tanto a constatação de conduta culposa (culpa **stricto sensu**) dos responsáveis pela irregularidade que ocasionou o dano ao erário.
37. Como se nota, as alegações de defesa do ex-alcaide trazidas ao descortino do Tribunal não devem ser acolhidas.
38. Acerca do dissenso no encaminhamento sugerido para os autos, acolho a proposta oferecida pelo **Parquet** especializado de não reconhecer o nexo de causalidade entre os pagamentos efetuados e os correspondentes comprovantes de despesas relativos aos débitos alhures mencionados (R\$ 6.652,36, de 10/9/2007; R\$ 2.048,40, de 21/5/2007; e R\$ 2.016,84, de 28/2/2007), por considerar

que somente a apresentação de cópias das notas de empenho seja insuficiente para verificar a regularidade das despesas e o necessário liame de causalidade.

39. Igualmente anuo a sugestão de excluir a responsabilidade do ex-prefeito pelas quantias referentes às despesas com pagamento de pessoal ocorridas no bojo do Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, pois o ente se beneficiou da aplicação irregular dos recursos federais transferidos em despesas que deveriam ser custeadas com verbas municipais, além de não haver indícios nos autos de locupletamento do ex-gestor. Dispensa-se, neste caso, a citação do município para responder pelo débito em deferência à economia processual e à racionalidade administrativa e, especialmente, pela baixa materialidade do débito.

40. Nada obstante essa exegese, e tendo em vista que os valores envolvidos são inferiores ao montante fixado pelo Tribunal para instauração de TCE (atualmente de R\$ 100.000,00), deve ser determinado ao FNAS que adote as medidas cabíveis para obtenção dessas quantias junto ao município de Água Preta/PE.

41. Por fim, estando bem delimitada a responsabilidade do agente público, entendo que as contas do Sr. Paulo Humberto Barreto devem ser julgadas irregulares, com condenação ao pagamento do débito quantificado no processo, observadas as achegas promovidas pelo MP/TCU, somada a aplicação de multa proporcional ao dano prevista no **caput** do art. 57 da Lei 8.443/1992, em razão da gravidade da falta constatada e da reprovabilidade da conduta do ex-gestor.

42. Cumpre ainda autorizar a cobrança judicial e o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, bem como encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja aprovada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 11 de abril de 2017.

MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator