

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 013.728/2015-6

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

Recorrente: Isac Rodrigo Alves, ex-prefeito

Unidade: Prefeitura Municipal de Algodão de Jandaíra/PB

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TCE. TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO. PROGRAMA DE PROTEÇÃO SOCIAL (PSB E PSE). OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2011. CITAÇÃO. ARGUMENTOS DE DEFESA INSUFICIENTES PARA JUSTIFICAR A OCORRÊNCIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO MULTA. CONHECIMENTO DO RECURSO. APRESENTAÇÃO DE COMPROVANTES DE DESPESA E EXTRATOS. AFERIÇÃO DO NEXO CAUSAL EM RELAÇÃO A ALGUMAS DESPESAS. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO DÉBITO E DA MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Isac Rodrigo Alves, ex-prefeito de Algodão de Jandaíra/PB, contra o Acórdão 6.105/2017 – 2ª Câmara, que julgou suas contas irregulares, condenando-o em débito e multa, em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados em 2011 ao município na modalidade fundo a fundo, para execução dos programas de proteção social básica (PSB) e de proteção social especial (PSE).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

“ *ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘b’, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, em:*

9.1. julgar irregulares as contas de Isac Rodrigo Alves e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

[tabela de valores omitida]

9.2. aplicar a Isac Rodrigo Alves a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

9.4. autorizar, desde logo, o pagamento das dívidas do responsável em 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, caso solicitado, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da

notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, com a incidência dos encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.5. alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.6. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República na Paraíba, nos termos do art. 209, § 7º do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

3. Reproduzo, a seguir, excerto da instrução elaborada pela Serur que apreciou a matéria:

“HISTÓRICO

3. O processo cuidou originalmente de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em desfavor de Isac Rodrigo Alves e Humberto dos Santos, ex-prefeitos de Algodão de Jandaíra/PB, respectivamente, entre 2009-2012 e 2013-2016.

4. A motivação para a instauração das contas especiais foi a omissão quanto ao dever de prestar contas, nos moldes da Portaria MDS 625/2010, dos recursos repassados em 2011 ao município, na modalidade fundo a fundo, para despesas relativas ao Programa Social Especial (PSE) e à Proteção Social Básica (PSB), de acordo com o cofinanciamento federal dos serviços de ação continuada de que tratam as Leis 8.742/1993 e 9.604/1998, além do Decreto 5.085/2004.

5. O Relatório de TCE 71/2014 concluiu pela responsabilidade de ambos os ex-prefeitos (peça 2, pp. 145-153), entretanto, no âmbito do TCU foi realizada a citação apenas de Isac Rodrigo Alves, pois além de gerir os recursos, as contas deveriam ser prestadas ainda em sua gestão. Eis o resumo dos termos da citação promovida.

‘Ato impugnado: omissão quanto ao dever de prestar contas dos recursos federais repassados ao Município de Algodão de Jandaíra/PB em 2011, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Social Especial (PSE) e Proteção Social Básica (PSB) (...)’

Evidência: Relatório de Tomada de Contas Especial 71/2014, de 01/12/2014 (peça 2, pp. 145-153).

Nexo causal: tendo gerido os recursos e estando obrigado, pelos arts. 3º, 6º e 8º da Portaria do MDS 625/2010, de 08/06/2012, a encaminhar o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira e disponibilizá-lo no Sistema Único de Assistência Social (SUASWeb), a título de prestação de contas dos recursos financeiros recebidos, o responsável, ao não o fazer, praticou o ato irregular.

Dispositivos violados: Lei 9.604, de 05/02/1998; Lei 8.742, de 07/12/1993; Decreto 5.085, de 19/05/2004; Portaria do MDS 625/2010; art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal/1988; art. 93 do Decreto-lei 200/1967.’

6. O responsável apresentou defesa (peça 8) com documentação (peça 10) não relacionada ao teor do processo, sendo proferido o Acórdão 6105/2017 – 2ª Câmara acima transcrito, após manifestações da Secex/PB (peças 11-12) e do MP/TCU (peça 13) e do relator (peças 15-16) pela irregularidade das contas, com imputação de débito e aplicação de multa.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Em exame preliminar de admissibilidade esta secretaria propôs conhecer o recurso de Isac Rodrigo Alves (peças 27-28), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 6105/2017 – 2ª Câmara, o que foi ratificado por Despacho do Ministro José Múcio Monteiro (peça 30).

EXAME DE MÉRITO

8. Delimitação

8.1. Constitui objeto deste recurso definir se a documentação ora juntada comprova a regular aplicação dos recursos repassados ao município de Algodão de Jandaíra/PB em 2011 para a execução dos programas de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).

9. Da documentação sobre o PSB e o PSE

9.1. O recorrente afirma que os objetivos dos programas Proteção Social Básica (PSB) e Programa Social Especial (PSE) foram plenamente atingidos em 2011. Acresce que todos os comprovantes das despesas realizadas em 2011 foram juntados ao presente recurso.

9.2. No recurso também é defendido que a Lei de Improbidade exige o dolo e má-fé do agente, além do dano ao erário público para caracterizar a ilicitude, e que sua condenação não pode se fundar em suposições.

Análise

9.3. A documentação trazida aos autos pelo recorrente consiste em cópias de extratos bancários, notas de empenho, notas fiscais, recibos e cheques, entre outros (peça 23, pp. 8 a 220 e peça 24).

9.4. Observa-se que não há nas notas de empenho - ou outros documentos - ora trazidas aos autos, referência explícita a alguma ordem bancária que as suportem. Isso impossibilita que seja verificado eventual vínculo entre referidas notas e as ordens.

9.5. A propósito, os recursos abarcados pelo presente processo envolvem os seguintes programas financiados pelo Fundo Municipal de Assistência Social, cada qual com seu próprio valor de repasse, conforme demonstram as ordens bancárias com os valores transferidos ao município (peça 2, pp. 21-23): PBF/Programa Bolsa Família, PVMC/Piso Variável de Média Complexidade referente ao Peti/Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, PJOV/Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) e PBVII/Piso Básico Variável II.

9.6. Assim, alguns critérios devem ser observados a fim de determinar quais despesas são elegíveis para efeito de comprovação da correta aplicação dos recursos transferidos ao município de Algodão de Jandaíra/PB pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

9.7. Nesse sentido, entenda-se como despesa aceitável aquela que, via de regra, seja suportada por nota fiscal ou recibo. Exceção, por exemplo, a alguns poucos lançamentos de tarifas bancárias. Ainda, mostra-se razoável acatar todo comprovante de despesa desde que seu valor tenha sido lançado em extrato bancário, mesmo que apenas eventualmente esteja vinculado a alguma nota de empenho.

9.8. Importa também enfatizar que, embora nem sempre existam as cópias dos cheques usados nos pagamentos, em algumas situações o exame de todo o conjunto probatório existente nos autos permite que se faça a correlação necessária para a caracterização do nexa. Vale mencionar deliberação do tribunal nessa linha, como o Acórdão 1.748/2016 – Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

9.9. Feitas essas considerações, na tabela a seguir estão indicados os comprovantes de despesa que podem ser acatados, por se constatar o nexa entre as respectivas despesas e a aplicação dos recursos nos programas concernentes ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

9.10. Os referidos comprovantes são constituídos em geral por notas fiscais de empresas prestadoras de serviços e fornecedoras de materiais e alimentos, bem como, por recibos assinados por profissionais como psicólogos, instrutores e técnicos administrativos que atuaram na execução nos programas sociais.

9.11. No quadro encontra-se indicada a localização nos autos dos comprovantes das despesas executadas, acompanhados dos correspondentes documentos correlatos (folha de pagamento, guia de receita emitida pela prefeitura, cópia de cheque, entre outros), além dos respectivos valores e, por fim, a localização do extrato bancário onde figura o lançamento a débito. Por sinal, eis as contas-correntes utilizadas e a localização dos correspondentes extratos nos autos: CC 10.364-0, extratos à peça 23, pp. 10, 13, 16, 20, 23, 26, 29, 33, 37, 41, 45, 141, 198 e peça 24, pp. 25 e 29; CC 10.818-9, extrato à peça 23, p. 139 e CC 12.295-5, extrato à peça 23, p. 143.

9.12. Os documentos que eventualmente não preencham os sobreditos requisitos não foram relacionadas no quadro. Nesse passo, analisando a documentação na ordem em que foi apresentada, a primeira nota fiscal surge à peça 23, p. 49, se refere a evento realizado em dezembro de 2010, mas, com pagamento em janeiro de 2011. Os documentos afins à tal nota constam à peça 23, pp. 47, 48, 50

e 51, incluindo nota de empenho e cheque. E o extrato com o lançamento da despesa à peça 23, p. 10. Por sua vez, os documentos à peça 23, p. 73 a 76, por exemplo, informam sobre despesa com alimentação, entretanto, não foi localizado o extrato bancário com o lançamento e, por essa razão, não foi inserto na tabela a seguir.

Comprovante de Despesa e Docs. Relacionados (peça; páginas)	Valor da Despesa (R\$)	Extrato Bancário (peça; página)	Data de Lançamento na C/C
23; 47 a 51	665,00	23; 10	19/01/2011
23; 52 a 56	484,50	23; 13	02/02/2011
23; 57 a 60	1.228,50	23; 13	09/02/2011
23; 61 a 64	1.228,50	23; 13	15/02/2011
23; 77 e 78	1,45	23; 78	02/02/2011
23; 79 e 80	1,45	23; 80	02/02/2011
23; 81 a 85	513,00	23; 13	18/02/2011
23; 86 a 90	665,00	23; 13	22/02/2011
23; 91 a 94	300,00	23; 78	25/02/2011
23; 95 a 98	287,40	23; 16	01/03/2011
23; 99 a 102	1.228,50	23; 16	17/03/2011
23; 103 a 106	1.228,50	23; 16	17/03/2011
23; 109 a 113	513,00	23; 16	17/03/2011
23; 114-118	665,00	23; 16	17/03/2011
23; 120-122	522,50	23; 16	23/03/2011
23; 131-133	1.228,50	23; 20	13/05/2011
23; 134-137	1.228,50	23; 20	13/05/2011
23; 138-139	2,00	23; 139	06/05/2011
23; 144-148	665,00	23; 20	13/05/2011
23; 149-153	517,75	23;20	18/05/2011
23; 154-158	617,50	23;20	18/05/2011
23; 169-173	1425,00	23;23	07/06/2011
23; 174-178	969,00	23;23	15/06/2011
23; 179-183	665,00	23;23	07/06/2011
23; 184-188	517,75	23;23	20/06/2011
23; 189-192	1228,50	23;23	06/06/2011
23; 193-196	1228,50	23;23	08/06/2011
23; 197-198	2,00	23; 198	02/06/2011
23; 199-202	1228,50	23;26	11/07/2011
23; 203-205	1228,50	23;26	12/07/2011
23; 209-212	665,00	23;26	13/07/2011
23; 214-217	517,75	23;26	12/07/2011
24; 2-5	993,00	23;26	27/07/2011
24; 10-13	1228,50	23; 29	11/08/2011
24; 14-16	1228,50	23; 29	12/08/2011
24; 19-23	285,00	23; 29	01/08/2011
24; 24-25	2,00	24;25	03/08/2011
24; 26-28	500,00	23; 29	29/08/2011
24; 30-34	665,00	23; 29	12/08/2011
24; 35-39	1140,00	23;29	11/08/2011
24; 40-49	257,89	23; 29	29/08/2011
24; 50-54	617,50	23;29	24/08/2011

Comprovante de Despesa e Docs. Relacionados (peça; páginas)	Valor da Despesa (R\$)	Extrato Bancário (peça; página)	Data de Lançamento na C/C
24; 60-63	1140,00	23; 33	23/09/2011
24; 64-68	665,00	23; 33	23/09/2011
24; 71-75	1140,00	23; 41	30/11/2011
24; 76-80	1140,00	23; 41	30/11/2011
24; 83-85	200,00	23; 41	25/11/2011
24; 86-95	1228,50	23; 45	27/12/2011
24; 86-95	1228,50	23; 45	27/12/2011
24; 96-99	1140,00	23; 45	26/12/2011
24; 100-104	251,75	23; 45	27/12/2011
24; 110-113	665,00	23; 45	26/12/2011
24; 114-118	380,00	23; 45	15/12/2011
24; 119-122	552,50	23; 45	15/12/2011
24; 123-126	665,00	24;127	26/12/2011
Total	40.780,94		

9.13. *Cumpra anotar que algumas despesas alegadas pelo recorrente não possuem extrato bancário associado, entretanto, os respectivos valores se repetem em outros documentos. Tais despesas e sua localização nos autos são as que seguem, totalizando R\$ 3.639,75 no valor original, e incorridas em 06/04/2011: R\$ 1.228,50 (peça 23, pp. 17 e 123-126), R\$ 1.228,50 em 06/04/2011 (peça 23, pp. 17 e 127-130), R\$ 517,50 (peça 23, pp. 17 e 159-163) e R\$ 665,00 (peça 23, pp. 17 e 164-168).*

9.14. *Por fim, quanto ao argumento de que não houve de dolo, culpa, má-fé e dano, pressupostos dos atos ilegais descritos na Lei 8.429/1992, conforme alegado no recurso, cumpre registrar que os processos de controle externo com trâmite no TCU não se confundem com as ações judiciais para verificar se houve a prática de algum ato de improbidade descrito naquela norma.*

9.15. *A esse propósito, traz-se o relatório que precedeu o Acórdão 2.178/2013 – 2ª Câmara, também sobre recurso de reconsideração em tomada de contas especial, contendo explanação sobre o tema, ao tratar da distinção entre controle externo pelo tribunal de contas e ação de improbidade, e que bem se amolda ao caso presente:*

‘Ao contrário do que sustenta o recorrente, para a imputação em débito, não é necessária a comprovação da má-fé ou desonestidade do agente. Nas hipóteses em que for constatado dano ao erário resultante de omissão no dever de prestar contas, de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou desvio de dinheiro público, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade do agente público que praticou o ato irregular (art. 16, § 2º, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992). Não é necessária, assim, a conduta dolosa, bastando apenas a modalidade culposa.

O Tribunal não condenou o prefeito por ato de improbidade administrativa. Nem poderia, pois não é da competência dos Tribunais e Conselhos de Contas condenarem gestores por atos desta natureza, os quais devem ser apurados em procedimento próprio no âmbito do Poder Judiciário. A improbidade administrativa deve ser apurada em processo movido pelo Ministério Público, a ser julgada pela autoridade judicial.

(...)

É assim desnecessária, para o julgamento pela irregularidade das contas ou para a aplicação de multa em processo de fiscalização, a caracterização de ato doloso de improbidade. Basta que o gestor tenha cometido, de forma não justificada, ato ilegítimo ou antieconômico lesivo ao erário ou deixado de adimplir sua obrigação de prestar contas dos recursos recebidos, e que lhe fosse exigível conduta diversa, para ficar caracterizada sua responsabilidade subjetiva.’

9.16. *Em resumo, o acórdão recorrido não reconheceu a prática de ato de improbidade com base na Lei 8.429/1992 pelo fato de os julgados do TCU não atribuírem essa espécie de ilícito àqueles*

que figuram na condição de responsáveis em seus processos, não se aplicando, assim, a tese defendida no recurso em exame.

CONCLUSÃO

10. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) o conjunto probatório dos documentos ora apresentados em grau de recurso permitem estabelecer nexo de causalidade entre algumas das despesas neles indicadas e as respectivas aplicações dos recursos repassados pelo FNAS nos programas sociais de sua competência, o que enseja a excluir do débito imputado no item 9.1 do Acórdão 6.105/2017-TCU-2ª Câmara o montante de R\$ 40.780,94, das parcelas mais remotas em benefício ao responsável, mas mantém-se o julgamento das contas como irregulares e aplicação de multa proporcional;

b) o acórdão recorrido não considerou que o responsável incorreu em algum ato de improbidade de que trata a Lei 8.429/1992, vez que as ações judiciais com base nesta norma possuem natureza distinta dos processos de controle externo com trâmite no TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Em face do exposto, submete-se à consideração superior esta análise do recurso de reconsideração interposto por Isac Rodrigo Alves contra o Acórdão 6.105/2017 – 2ª Câmara, para propor, com base nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para fins de excluir do item 9.1 do Acórdão 6.105/2017 – 2ª Câmara o montante de R\$ 40.780,94, a partir das parcelas mais remotas, em benefício do responsável:

b) reduzir de forma proporcional a multa cominada no item 9.2 do Acórdão 6.105/2017 – 2ª Câmara; e

c) dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao recorrente, à Procuradoria da República na Paraíba e aos demais interessados.”

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado neste processo pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica, ressaltando apenas a necessidade de exclusão da quantia de R\$ 1.228,50 dos pagamentos considerados regulares, por ter sido registrado em duplicidade, conforme se extrai da referência à localização dos documentos na peça 24, pp. 86-95.

É o relatório.