

VOTO

Em exame tomada de contas especial instaurada em desfavor de Joaquim Antônio Coutinho Ribeiro e Maria Elizabeth Negrão Silva, na condição de ex-prefeitos de Iguape/SP, em razão de omissão no dever de prestar contas relativas ao Convênio 626/2009 (Siconv 729331), firmado entre a municipalidade e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), tendo por objeto a aquisição de caminhão coletor/compactador de lixo.

2. Antes de adentrar no exame dos autos, registro que o julgamento do presente caso perpassa por uma discussão que há tempos gostaria de provocar nesta Corte de Contas, a qual tenho observado ser uma preocupação não apenas minha, mas também de outros ministros da casa, conforme pude notar na sessão da Primeira Câmara de 6/2/2018. Por isso, a despeito da relevância relativamente baixa das irregularidades apuradas nestes autos e de se tratar de assunto ordinariamente apreciado pelas câmaras, optei por submeter o caso a este Plenário, com fundamento no art. 17, § 1º, do RI/TCU.

3. Em linhas gerais, a discussão a que me refiro diz respeito à atual desproporcionalidade da disposição prevista no art. 209, § 4º, do RI/TCU, em razão do advento da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010).

4. Estou ciente de que o tema do referido dispositivo regimental já foi objeto de debate diversas vezes nesta Casa, tendo, em todas elas, prevalecido o entendimento nele consubstanciado, no sentido de que:

“§ 4º Citado o responsável pela omissão de que trata o inciso I, bem como instado a justificar essa omissão, a apresentação posterior das contas, sem justificativa para a falta, **não elidirá a respectiva irregularidade**, podendo o débito ser afastado caso a documentação comprobatória das despesas esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos, sem prejuízo de aplicação da multa prevista no inciso I do art. 268” (grifos acrescidos)

5. Outrossim, como já externei em outras oportunidades, considero importante para a atuação deste Tribunal que tenhamos uma jurisprudência íntegra, coerente e consolidada, pois isso contribui para o fortalecimento das nossas decisões e da instituição como um todo. Uma jurisprudência sólida proporciona, também, maior segurança aos jurisdicionados, elemento essencial para o desenvolvimento do país, especialmente em momentos de crise e instabilidade das instituições governamentais como o que estamos vivenciando, sendo absolutamente inapropriado que o entendimento de uma corte varie com a mudança de sua composição.

6. Desse modo, não proporia a rediscussão de tema amplamente consolidado em nossa jurisprudência, o qual, inclusive, encontra-se positivado em no regimento interno desta casa, não fosse o fato de acreditar que o advento de elemento normativo novo, notadamente a Lei da Ficha Limpa, tornou totalmente desproporcional a aplicação desse dispositivo regimental, conforme pretendo demonstrar a seguir.

7. Para tanto, dividirei o presente voto em duas partes. A primeira tratará da possibilidade ou não de se afastar a aplicabilidade do art. 209, § 4º, do RI/TCU, bem como das medidas a serem tomadas caso a jurisprudência em questão seja superada. A segunda abordará o juízo sobre o caso objeto dos autos, à luz do novo entendimento que ora defendo.

II

8. De início, é importante esclarecer que o dispositivo em tela não encontra correspondência na Lei Orgânica do TCU. Ele foi inserido pela primeira vez em nosso regimento interno de 2002 (art. 209, § 3º), aprovado pela Resolução TCU 155/2002, com base na jurisprudência deste Tribunal.

9. Nesse sentido, destaco as justificativas apresentadas pelo Ministro Marcos Vinícios Vilaça, relator da decisão que aprovou o projeto da referida Resolução (Decisão 1.677/2002-TCU-Plenário, por meio da qual), para incluir o dispositivo em questão mediante emenda de sua autoria (TC-004.023/2000-3, volume 7, fl. 343 e 405-406):

“PARTE I

APRECIÇÃO DAS EMENDAS APRESENTADAS PELOS SRS. MINISTROS E SUGESTÕES DOS AUDITORES E DO PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E APRESENTAÇÃO DAS EMENDAS DO RELATOR AO PROJETO DA COMISSÃO DE REGIMENTO INTERNO

(os artigos se referem ao projeto da comissão)

[...]

Aditiva: Inserir três parágrafos após o § 1º do art. 241 (RELATOR):

‘art. 241. (...)

§ 1º (...)

§ 2º [...]

§ 3º Citado o responsável pela omissão de que trata o inciso I deste artigo, a apresentação da prestação de contas posterior não elidirá a irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação apresentada esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos.

§ 4º Confirmada a hipótese do parágrafo anterior, o Tribunal, a seu critério, aplicará ao responsável a multa do art. 300, inciso I.’

Justificativa: [...]

(§§ 3º e 4º) **Fixar o entendimento corrente no TCU** segundo o qual a prestação de contas intempestiva pode afastar o débito, mas não a irregularidade referente à omissão, punível com multa, **segundo inúmeros julgados do Tribunal.**” (grifei)

10. Compulsando os autos do projeto de norma em comento, noto, ainda, que o Ministro Valmir Campelo e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti foram contrários à inserção dessa norma no regimento, apresentando propostas para suprimi-la. Contudo, as sugestões não foram acolhidas pelo relator, com base nos seguintes fundamentos (TC-004.023/2000-3, volume 7, fl. 437 e 480-481):

“PARTE II

APRECIÇÃO DAS EMENDAS APRESENTADAS PELOS SRS. MINISTROS, SUGESTÕES DOS AUDITORES E DO PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E COLABORAÇÕES DA SECRETARIA DO TRIBUNAL E APRESENTAÇÃO DAS EMENDAS DO RELATOR AO SUBSTITUTIVO

(os artigos se referem ao substitutivo)

[...]

Emenda Supressiva: art. 215, § 3º (Min. Valmir Campelo)

Justificativa: ‘De conformidade com o estabelecido na alínea ‘a’ do inciso III da Lei nº 8.443/92, as contas serão julgadas irregulares quando comprovada a omissão no dever de prestar contas, e não a prestação de contas fora do prazo estabelecido. Além disso, a referida lei também não prevê cominação de multa para quem presta contas fora do prazo. Considerando o princípio já consagrado de que não há crime nem pena sem lei que os tenha previsto, entendendo que o Regimento Interno do TCU não é a norma própria para definir uma conduta como ilícita e estabelecer a pena respectiva. Somente a lei pode fazê-lo. No caso concreto do texto regimental proposto, teríamos a situação de conta julgada irregular por omissão na qual o responsável demonstrou a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Essa situação afigura-se-me como incoerente. Considerando-se, ainda, que a citação é o chamamento para que alguém, em prazo fixado, compareça perante uma autoridade a fim de responder à ação que lhe é posta ou de se pronunciar acerca do objeto que lhe é indicado, sou de opinião que o atendimento tardio não configura ato irregular, visto que esta conduta não está tipificada expressamente na Lei nº 8.443/92 como ilícita.’

Parecer: Diz o dispositivo em comento ‘Citado o responsável pela omissão (...), a apresentação da prestação de contas posterior não elidirá a irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação apresentada esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos.’ Nesse caso, ‘O Tribunal aplicará ao responsável a multa do inciso I do art. 270’ (§ 4º do mesmo artigo). A multa é por contas julgadas irregulares sem débito. De acordo com o art. 16, inc. III, da Lei nº 8.443/92, as contas são julgadas irregulares, entre outras coisas, por ‘omissão no dever de prestar contas’ e por ‘prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial’. Quem apresenta contas fora do prazo pode deixar de estar omisso, entretanto certamente cometeu irregularidade concernente a infração a norma legal ou regulamentar de natureza financeira. Em tempos de conscientização das regras de finanças públicas, a ausência de prestação de contas, terminado o prazo estabelecido para fazê-la, não pode ser encarada como normalidade e relevada. Cumpre ao gestor e a quem quer que utilize dinheiro público prestar contas dentro dos prazos estipulados em lei ou contrato, independentemente de chamamento. Além da Constituição Federal e da Lei 8.443/92, o Decreto-Lei nº 200/67 deixa claro que a prestação de contas deve ocorrer “na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas as autoridades administrativas competentes” (art. 93), de onde se verifica que quem deixa de prestá-las nos prazos definidos comete irregularidade. Logicamente, se a pessoa presta contas com atraso mas consegue demonstrar a aplicação dos recursos, não haverá débito, por óbvia questão de justiça.

Mas isso não afasta a irregularidade que cometeu ao não prestar contas dentro dos prazos regulamentares. Quem paga uma conta com atraso, por exemplo, quita o seu débito, porém não de forma regular, tanto que fica sujeito a multa. Tanto mais, e com maior razão, deve acontecer com quem presta contas de recursos públicos de modo irregular. Veja-se, aliás, que pelo texto do substitutivo o responsável tem até a citação para apresentar as contas. Assim, só o atraso abusivo é que redundará na irregularidade das contas.

Não acolho a emenda.

Sugestão Supressiva: art. 215, §§ 3º e 4º (Min. Augusto Sherman Cavalcanti)

Justificativa: ‘Entendo que os §§ 3º e 4º do art. 215 devem ser suprimidos, pois o que mais importa na prestação de contas é a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos. O responsável que bem geriu os recursos públicos não pode ser penalizado da mesma forma que o mau gestor apenas por não ter apresentado tempestivamente a prestação de contas. Entendo até mesmo que a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, ainda que omisso o

responsável, é suficiente para que o Tribunal decida pela regularidade das contas, em atenção ao princípio da verdade material.’

Parecer: A verdade material é utilizada para afastar o débito, ainda que a comprovação da sua inexistência tenha sido intempestiva. De qualquer modo, subsiste a irregularidade na apresentação das contas, que contraria regras fundamentais da administração financeira pública. (...)

Não acolho a sugestão.” (grifei)

11. Da leitura da exposição de motivos acima, observa-se que, em linhas gerais, o entendimento em questão se baseia na ideia de que o gestor que não presta contas no prazo devido movimentando toda a máquina administrativa para a instauração de tomada de contas especial, age em desacordo com as normas de natureza contábil e financeira que regem a administração pública. Por essa razão, ainda que reste comprovada a correta aplicação dos recursos, não se poderia conferir a ele o mesmo tratamento dado ao gestor que presta contas tempestivamente perante o órgão repassador. Primeiro porque isso seria uma afronta ao princípio da isonomia. Depois porque seria um incentivo para que os gestores deixassem de prestar contas no prazo correto, pois saberiam que, uma vez instaurada tomada de contas especial, poderiam fazê-lo perante o TCU sem que isso lhe acarretasse qualquer gravame.

12. Tal raciocínio é bem ilustrado pelas considerações feitas pelo Ministro Adylson Motta ao apresentar o voto revisor que fundamentou o Acórdão 1.112/2004-TCU-Plenário, a saber:

“Conforme já registrei em outra ocasião, a omissão no dever de prestar contas caracteriza afronta à norma constitucional, inserta no art. 70, Parágrafo Único, da Lei Maior. Trata-se de um princípio inerente à própria República, cujas instituições cobram infatigável zelo deste Tribunal. É sob esse verdadeiro paradigma que se deve analisar o mérito do recurso em apreço. E nesse sentido, não posso acolher a tese do Ilustre Relator, que reduz essa gravíssima falta a um mero vício formal nos casos em que o gestor responsável venha a comprovar, a destempo, a aplicação dos recursos.

(...)

Em suma, a consumação da irregularidade não se desfaz com a posterior ação corretiva, principalmente quando esta só ocorre com vistas a afastar as penalidades advindas da falta cometida.

(...)

Compreendo, ainda, que permitir a reforma de um julgado sob circunstâncias como as verificadas nestes autos - em que o responsável foi regularmente citado e ficou-se inerte - é dar aos gestores a oportunidade de arriscarem-se à fuga do controle, aguardando a eventual cobrança das contas e até mesmo sua condenação administrativa, para, só então, ofertarem os documentos comprobatórios, na certeza de que sairão impunes.

Nesse sentido, alerto meus Ilustres Pares de que o Acórdão Plenário 927/2004, recentemente proferido e adotado como paradigma à proposta do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman, **significa uma salvaguarda, dada por este Tribunal, a todos os responsáveis por dinheiros públicos, que os autoriza a prestar contas, mediante recurso de revisão, num prazo de até cinco anos após terem sido condenados por omissão quanto a esse dever, como é o presente caso, livrando-os de qualquer sanção!**

Temos, aqui, uma quebra injustificada do princípio da isonomia, que iguala o gestor zeloso, que presta contas tempestivamente, àquele que prevarica quanto a essa obrigação, somente cumprindo-a sob o guante de uma condenação. Por esse motivo, compreendo que não deva ser aplicada, em casos da espécie, a extinção *a posteriori* da punibilidade.

Sobre o argumento sustentado pelo Exmo. Ministro Benjamin Zymler, no referido acórdão, e agora esposado pelo Nobre Relator, de que não se pode equiparar a intempestividade na prestação de contas à completa omissão no cumprimento desse inafastável dever constitucional, visto tratar-se de aspectos tratados de forma tão distinta na legislação, ressalto que o mérito que defendo, nestes autos, não conduz, de forma alguma, a essa equiparação, pois a completa omissão impõe débito ao responsável, ao passo que a prestação de contas tardia afasta do responsável o dever pessoal de recompor os cofres públicos. Essa é uma diferença solar entre as duas condutas, perfeitamente resguardada na solução que defendo para casos da espécie.

Também não posso acolher a tese levantada pelo Exmo. Ministro-Presidente, em seu Voto de desempate no citado Acórdão 927/2004, de que não se pode punir a intempestividade na prestação de contas diante da ausência de tipificação legal específica, em nossa Lei Orgânica, contra essa conduta, como se verifica na omissão no dever de prestar contas.

Mesmo admitindo, apenas a título de argumentação, que a prestação de contas tardia afaste a omissão original, a nossa Lei Orgânica prevê sanção da conduta descrita no seu art. 58, inciso II - grave infração à norma legal-, sabiamente descrita de forma aberta. Ademais, existe a situação da irregularidade das contas, que autoriza a apenação do responsável independentemente do fato gerador da mácula. Ambos os tipos abarcam, a meu ver, a hipótese em relevo.

(...)

Essas, a meu ver, as razões que dão legitimidade ao art. 209, §3º, do nosso atual Regimento Interno, que assim dispõe:

§ 3º Citado o responsável pela omissão de que trata o inciso I, a apresentação de prestação de contas posterior não elidirá a irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação apresentada esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos.”

13. Ocorre que a jurisprudência em questão se formou quando, na prática, a irregularidade das contas do responsável tinha poucas implicações. Na época, a despeito da previsão de inelegibilidade contida na alínea “g” do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar 64/1990 em sua redação original, bastava que o gestor com contas julgadas irregulares ingressasse com ação judicial para poder se eleger. Assim, a única penalidade efetivamente imposta nesses casos era a multa. O julgamento pela irregularidade das contas se dava para viabilizar a aplicação dessa sanção, haja vista a suposta impossibilidade de se aplicar multa nos casos de contas julgadas regulares ou regulares com ressalva (arts. 17 e 18 da Lei 8.443/1992, respectivamente). Nessa linha, destaco o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão 5/1997-TCU-Segunda Câmara:

“Portanto, suprida a omissão, mesmo intempestivamente, merecem as contas uma análise de mérito, para que o TCU possa julgá-las. **Não obstante, o ato de prestar contas é dever de ofício de todo servidor público bem como de qualquer agente público, motivo pelo qual entendo que deveria haver uma punição para aquele que descumpra com seu dever funcional, mantendo-se omissos na prestação de contas.**

Atualmente, porém, nos termos da Lei nº 8.443/1992, é condição ‘sine qua non’ da aplicação da multa ao responsável omissos o julgamento pela irregularidade das contas, o que não se coaduna com a hipótese em exame, pois, voltando aos dois momentos da conduta do gestor a que me referi anteriormente, ao se tentar apenar o responsável por ter sido omissos na comprovação das contas - segundo momento -, seria inevitavelmente atingido o mérito das contas, a boa e regular aplicação dos recursos - primeiro momento. **Vê-se, assim, que a legislação citada não permite a aplicação de multa quando o julgamento é pela regularidade com ressalva.**”

14. Todavia, com o advento da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010), salvo se a decisão administrativa for suspensa ou anulada pelo poder judiciário, o gestor que tem suas contas julgadas irregulares por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa se torna inelegível pelo prazo de oito anos (art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 60/1990, com a redação dada pela Lei Complementar 135/2010). Assim, ao impor relevantes implicações para o julgamento irregular das contas, a referida lei alterou substancialmente o contexto fático jurídico no qual se baseou a jurisprudência em comento.

15. Diante disso, considero necessário que se reveja tal entendimento, pois, embora ele fosse adequado na época em que se formou, sua aplicação se tornou desproporcional e desarrazoada no contexto ora vigente, não podendo prevalecer. Afinal, não se pode esquecer que a interpretação é um processo dinâmico, que deve levar em consideração não apenas o texto normativo, como também a realidade fática na qual ele está inserido, conforme ressalta o ilustre professor Inocêncio Mártires Coelho (Texto preliminar, inédito, da disciplina Hermenêutica Constitucional, do curso de doutorado em direito do UniCeub):

“61. Uma interpretação definitiva parece encerrar uma contradição em si mesma, pois qualquer interpretação é algo que está sempre a caminho, que nunca se conclui, seja porque uma *leitura*, que até então se considerava adequada, mais adiante poderá vir a se mostrar *incorreta*, seja porque de acordo com a época em que vive o novo intérprete e com base no que então ele conhece, não se excluem *outras* interpretações, que, precisamente para aquela época e para o que nela se sabe, serão *melhores* ou *mais adequadas* do que as anteriores, sem que essas novas formas de compreensão signifiquem a condenação, como *erradas*, de quantas se produziram anteriormente. A hermenêutica não chega nem pode chegar nunca a seu fim, porque o sentido é ilimitado e a sua compreensão tende ao infinito. A interpretação não tem ponto de chegada.”

(...)

63.O sentido supra-histórico de uma obra do espírito é recriado a cada geração; a história de uma ideia jurídica não chega ao seu fim pelo fato de ter sido concretizada em uma lei; a história ulterior de suas diversas interpretações não é somente a história dos equívocos em torno do seu significado ou das errôneas maneiras de compreendê-la. Não existe última palavra ou coisa julgada em nenhum domínio do conhecimento.” (grifos originais)

16. Na mesma linha, com enfoque nas inúmeras situações particulares que se apresentam ao julgador na aplicação da norma e vão moldando sua compreensão, o eminente jurista italiano Gustavo Zagrebelsky ressalta o caráter prático da interpretação (El derecho ductil. Ley, derechos y justicia. Traducción de Marina Goscón. Madrid: Trotta, 1995):

“O caso não pode compreender-se juridicamente senão por referência à norma e esta por referência àquele, pois não é só o caso que deve orientar-se pela norma, mas também a norma deve orientar-se para o caso.

(...)

Segundo a concepção prática do direito, a interpretação jurídica é a busca da norma adequada tanto ao caso quanto ao ordenamento.” (destaques acrescidos)

17. O caráter prático do direito exige, portanto, que a jurisprudência se volte não só ao texto legal, mas também à realidade, pois a norma não é o mesmo que o texto normativo, ela é o resultado de um processo interpretativo. Ou seja, rigorosamente, “não existe norma jurídica, senão norma jurídica interpretada” (Peter Häberle. Pluralismo y Constitución. Madrid: Tecnos, 2002, p. 86-98). É como afirma Eros Grau: “a norma é produzida, pelo intérprete, não apenas a partir de elementos colhidos no texto normativo (mundo do dever-ser), mas também a partir de elementos do caso ao qual

ela será aplicada, isto é, a partir de dados da realidade (mundo do ser)”, de forma que “todo texto deve ser compreendido em cada momento e em cada situação concreta de maneira nova e distinta” (Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do direito. 5ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2009).

18. É dizer, no caso em exame, o sentido desenvolvido pela jurisprudência do Tribunal para a aplicação do art. 16 da Lei 8.443/1992 deu-se diante do texto legal em conjunto com determinada realidade na qual o julgamento pela irregularidade das contas, por si só, tinha poucos efeitos práticos. Alterado o substrato fático que influenciou aquela interpretação da norma jurídica, deve-se reavaliá-la a fim de verificar se a continuidade na sua aplicação tornou-se injusta e desarrazoada.

19. Considero extremamente gravoso e desproporcional que um gestor que comprovadamente aplicou corretamente os recursos públicos possa ser impedido de se candidatar a qualquer cargo eletivo por oito anos apenas pelo fato de não ter apresentado a prestação de contas no tempo correto. Até porque não me parece crível que alguém, tendo toda a documentação da prestação de contas, deixe de enviá-la propositalmente ao órgão repassador, sujeitando-se à instauração de TCE e todas as penalidades dela decorrentes. O mais provável é que, na maioria das vezes, a falha em questão decorra mais de erro e desorganização do jurisdicionado do que da deliberada intenção de não apresentar a prestação de contas. Essa situação, embora reprovável, não se reveste, por óbvio, de gravidade suficiente para justificar a inelegibilidade dos responsáveis por oito anos.

20. Não se pode comparar o atraso na prestação de contas a irregularidades de maior gravidade relacionadas diretamente à gestão dos recursos, como a prática de atos fraudulentos ou a realização de contratações em desacordo com a lei de licitações. Corroborar essa percepção o fato de, em muitas oportunidades, ter se cogitado a possibilidade de considerar a prestação de contas intempestiva como mera falha formal, na linha defendida pelo Ministro Valmir Campelo e pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti quando da aprovação da Resolução TCU 155/2002 (vide transcrições acima). Essa tese, inclusive, já foi adotada em alguns julgados desta casa mesmo após a inserção da regra em comento em nosso regimento interno pela Resolução TCU 155/2002 (Acórdãos 246/2003, 2.104/2003 e 9.230/2011, da 1ª Câmara, 2.158/2003, 1.628/2008 e 298/2008 da 2ª Câmara e 927/2004, do Plenário).

21. Ressalto que não estou a defender que a omissão inicial/intempestividade seja relevada por esta Corte de Contas de modo a se conferir ao gestor desidioso o mesmo tratamento dado aos que cumprem seu dever no prazo estipulado. Isso seria uma afronta ao princípio da isonomia, pois o atraso na prestação de contas caracteriza o descumprimento do compromisso assumido pelo responsável e gera elevados custos processuais para o Estado, devendo ser reprimido pelo TCU. Apenas entendo que, comprovada a correta aplicação dos recursos, tal falha, por si só, embora reprovável, não é suficientemente grave para justificar a irregularidade das contas, visto que dela poderá resultar a inelegibilidade do gestor por oito anos.

22. Saliento, ainda, que sob o viés de se resguardar o princípio da isonomia, a manutenção do dispositivo regimental em comento, na prática, tem gerado efeito inverso, permitindo que a mesma falha receba tratamento substancialmente diferente por este Tribunal. É certo que na maioria dos casos aplica-se a regra nele prevista, julgando-se irregulares e aplicando-se multa ao gestor inicialmente omissivo que comprova a regular aplicação dos recursos após ser citado pelo TCU. Há outras situações, entretanto, nas quais, em face da ausência de razoabilidade e proporcionalidade da solução prevista na norma, deixa-se de aplicá-la (conforme constato nos julgados mencionados anteriormente).

23. Outrossim, creio que razões eminentemente práticas, como a necessidade de desestimular os gestores a prestarem contas tardiamente em razão dos custos processuais gerados pela instauração de TCE, não podem servir de justificativa para afastar com tamanha intensidade o direito fundamental

como o direito político de ser elegível, constitucionalmente conferido aos cidadãos. Nesse caso, o mais adequado seria verificarmos a possibilidade de encontrarmos meio menos gravoso com que pudéssemos atingir o mesmo objetivo. Afinal, segundo a regra da proporcionalidade, o sacrifício de um direito fundamental só é legítimo se necessário. Ou seja, se não existe meio menos gravoso para se alcançar esse mesmo objetivo. Se houver forma menos onerosa, a restrição a direito fundamental viola a proporcionalidade e é inconstitucional, conforme ensinam o eminente Ministro Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 219):

“O juízo de ponderação a ser exercido liga-se ao **princípio da proporcionalidade, que exige que o sacrifício de um direito seja útil para a solução do problema, que não haja outro meio menos danoso para atingir o resultado desejado e que seja proporcional em sentido estrito, isto é, que o ônus imposto ao sacrificado não sobreleve o benefício que se pretende obter com a solução.** Devem-se comprimir no menor grau possível os direitos em causa, preservando-se a sua essência, o seu núcleo essencial (modos primários típicos de exercício do direito).” (grifei)

24. Os mencionados autores explicam que a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso “se revela mediante contraditoriedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins”. Mais adiante, ressaltam que a proporcionalidade pressupõe “não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a adequação desses meios para consecução dos objetivos pretendidos (*Geeignetheit*) e a necessidade de sua utilização”, para assim definirem o que se entende por adequação e necessidade (Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 279):

“O subprincípio da adequação (*Geeignetheit*) exige que as medidas interventivas adotadas se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos. A Corte Constitucional examina se o meio é ‘simplesmente inadequado’ (*schlechthin ungeeignet*), ‘objetivamente inadequado’ (*objektiv ungeeignet*), ‘manifestamente inadequado ou desnecessário’ (*offenbar ungeeignet oder unnötig*), ‘fundamentalmente inadequado’ (*grundsätzlich ungeeignet*), ou ‘se com sua utilização o resultado pretendido pode ser estimulado’ (*ob mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann*).

O subprincípio da necessidade (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*) significa que **nenhum meio menos gravoso para o indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos.**

Em outros termos, o meio não será necessário se o objetivo almejado puder ser alcançado com a adoção de medida que se revele a um só tempo adequada e menos onerosa. Ressalte-se que, na prática, adequação e necessidade não têm o mesmo peso ou relevância no juízo de ponderação. Assim, apenas o que é adequado pode ser necessário, mas o que é necessário não pode ser inadequado.” (grifei)

25. Trazendo essa ideia para a situação em exame, noto que a aplicação de sanção pela não apresentação da prestação de contas no prazo devido não depende, necessariamente, do julgamento pela irregularidade das contas do responsável, podendo se dar por outros meios menos onerosos que não acarretem a inelegibilidade do gestor. Como visto, a solução até então adotada por este Tribunal decorreu do entendimento segundo o qual, em processo de contas, a aplicação de multa teria como pressuposto o julgamento pela irregularidade das contas, haja vista a ausência de previsão nesse sentido no dispositivo que fala de contas julgadas regulares com ressalva (art. 18 da Lei 8.443/1992). Ainda que se parta dessa premissa, da qual discordo, poder-se-ia julgar regulares com ressalva as contas do responsável e abrir processo de representação específico para tratar da falha relativa ao atraso na prestação de contas, no qual haveria possibilidade de se aplicar multa ao gestor sem que isso pudesse lhe acarretar a inelegibilidade. Outra possibilidade, reiteradamente defendida pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira e adotada em alguns julgados (Acórdão 1.723/2009 e 3.120/2013, do Plenário e 4.993/2017, da Primeira Câmara) seria a modificação da natureza do processo, de tomada de

contas especial para representação, dispensando-se a realização de novas audiências, haja vista a irregularidade atinente à omissão já estar abarcada pela citação anteriormente realizada.

26. Há, também, na linha sugerida pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti na questão de ordem submetida a este Plenário em 25 de julho de 2017, a possibilidade de se arquivar a tomada de contas especial, sob o fundamento da ausência de pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo de contas, e aplicar a multa do art. 58 da Lei 8.443/1992. Outrossim, conforme enfatizou sua excelência por ocasião da mencionada questão de ordem, existem deliberações deste Tribunal em que gestores ouvidos em audiência no âmbito de processos de contas, quando respondem por irregularidades não vinculadas ao débito, sofrem a aplicação de multa, mas suas contas não são objeto de julgamento (Acórdãos 5.811/2012, 4.223/2017, 1.878/2017, da Primeira Câmara, 8.031/2016 e 1.460/2016, da Segunda Câmara, e 1.189/2009, do Plenário). Nessa linha, o eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues assim se pronunciou ao relatar o Acórdão 1.189/2009-TCU-Plenário:

“Deixo de acompanhar a proposta de que os responsáveis cujas justificativas foram rejeitadas tenham suas contas julgadas irregulares e sejam condenados ao pagamento de multa, com base no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992. As irregularidades que remanescem neste processo não se confundem com as que deram causa à sua conversão em tomada de contas especial.

Assim, considerando que os autos tratavam originalmente de denúncia, **entendo apropriado que se aplique, desde já, com fulcro no art. 250, inciso IV, § 2º, do Regimento Interno do TCU, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a todos os responsáveis que tiveram suas razões de justificativas rejeitadas.**

Tal medida é a mais adequada, pois, à luz do princípio da isonomia, os responsáveis neste processo receberiam o mesmo tratamento dispensado aos responsáveis nos processos de denúncia em que não se configura a existência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade que resulte em dano ao erário.

Nessa linha de entendimento, de acordo com o disposto no art. 250, inciso IV, § 5º, do Regimento Interno/TCU, e considerando que as contas relativas aos exercícios em que ocorreram as irregularidades (TC-006.831/2000-8 – 1999, TC-008.635/2001-3 – 2000 e TC-010.668/2002-0 – 2001) estão aguardando o deslinde deste processo, para serem submetidas a julgamento, **deve a 3ª Secex sopesar as irregularidades aqui apuradas no contexto das respectivas contas e avaliar se são suficientemente capazes de macular a gestão dos responsáveis”.** (grifei)

27. Assim, existindo outras formas, já utilizadas em julgados desta Corte, de se aplicar multa a quem presta contas fora do prazo sem que isso implique, necessariamente, a irregularidade de suas contas, e considerando ainda a falta de proporcionalidade entre a gravidade da irregularidade em questão e a possível suspensão da capacidade eleitoral passiva do responsável por oito anos, entendo que este Tribunal deve afastar a aplicação do § 4º do art. 209 do RI/TCU. Isso porque o entendimento nele consubstanciado, no atual contexto fático e jurídico, viola os princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade.

II.1

28. Uma vez demonstrada a necessidade de superarmos a jurisprudência contida no referido dispositivo regimental, resta saber qual a solução processualmente mais adequada para viabilizar a aplicação de sanção aos gestores que prestam contas fora do prazo sem que isso acarrete a irregularidade de suas contas.

29. Como visto acima, existem algumas possibilidades já aventadas no âmbito deste Tribunal, a saber: a) julgar as contas regulares com ressalva e instaurar representação; b) arquivar a TCE por

falta de pressupostos processuais e instaurar representação; c) deixar de julgar as contas e aplicar multa nos autos da própria TCE; d) converter a TCE em representação. Todavia, não há, em nossa jurisprudência, consenso sobre nenhuma dessas possibilidades, visto que todas esbarram em problemas práticos e teóricos.

30. A instauração de outro processo, por exemplo, seria uma solução excessivamente burocrática e processualmente onerosa. Por sua vez, a conversão dos autos em representação constituiria mera formalidade, que julgo desnecessária, além de não ter amparo normativo. Também não considero que seja o caso de arquivar os autos por ausência de pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo. Sobre esse ponto, registro que, conforme já externei em alguns processos de minha relatoria (Acórdãos 376/2017, do Plenário, 2.988/2016 e 2.801/2017, da Primeira Câmara), estou de acordo com as objeções reiteradamente feitas pelo eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues no sentido de que “o regular processamento da tomada de contas especial e o conseqüente exercício da jurisdição pelo Tribunal não se subordinam ao mérito do feito” (Acórdãos 1.796/2014, 5.684/2014 e 1.831/2016, da 1ª Câmara). Na mesma linha, cito os seguintes acórdãos de outros relatores: 5.769/2015-Primeira Câmara, Ministro Benjamin Zymler, 10.938/2016-Segunda Câmara, Ministro Vital do Rêgo e 1.608/2016-Primeira Câmara, Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

31. Particularmente, não vejo óbice a que, por economia processual e racionalidade administrativa, possamos simplesmente adotar o julgamento pela regularidade com ressalva e, em conjunto, aplicar a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992. Não desconheço o fato de que as teses acima mencionadas partem de premissa, amplamente aceita neste Tribunal, segundo a qual a aplicação de multa em processo de contas tem como pressuposto a irregularidade das contas do responsável. Contudo, inexiste, a meu ver, essa relação de dependência, pois a multa em questão pode ser aplicada em qualquer processo de controle externo, estando prevista em capítulo autônomo da Lei 8.443/1992 (Capítulo V), o qual, conforme dispõe o art. 56, trata, de maneira geral, das sanções que podem ser aplicadas pelo TCU.

32. Ressalto que não há, de forma expressa na lei orgânica deste Tribunal, efetiva restrição à aplicação de multa nos casos de contas julgadas regulares com ressalva. A exegese segundo a qual seria necessário julgar as contas irregulares para viabilizar a aplicação de multa se baseia em interpretação restritiva que prevaleceu num contexto em que o pronunciamento acerca do mérito das contas, por si só, tinha poucas implicações práticas. Contudo, com as alterações introduzidas no mundo jurídico pela Lei da Ficha Limpa, não me parece razoável que qualquer irregularidade praticada pelo gestor deva macular suas contas. Também não é razoável que se deixe de apenar o gestor por irregularidade que, embora considerada passível de multa, não seja grave o suficiente para justificar sua possível inelegibilidade. Creio que, como frequentemente defende o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, questões processuais, notadamente a natureza do processo no qual a irregularidade está sendo investigada, não podem se sobrepor ao direito material a ponto de gerar injustiças desse tipo.

33. Cabe lembrar que os enunciados jurídicos são plurinormativos, pois sua linguagem é naturalmente aberta e não existe coincidência entre texto e norma, razão pela qual “a partir de um mesmo texto, que se mantém inalterado ao longo do tempo, vão sendo extraídos significados distintos, mas igualmente dotados de normatividade”. É dever do intérprete extrair do texto sentido que se adequa à realidade e que atenda aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Afinal, como observa Inocêncio Mártires Coelho, citando Manuel Calvo Garcia, mesmo quando o legislador editar normas incompreensíveis ou contraditórias (Texto preliminar, inédito, da disciplina Hermenêutica Constitucional, do curso de doutorado em direito do UniCeub):

“(…) caberá ao intérprete/aplicador reconduzi-las à racionalidade, no momento da sua concretização, com base nos métodos e princípios da hermenêutica jurídica e na comunicação mútua entre a sua consciência jurídica individual e a consciência jurídica geral. Se a lei deve ser mais racional do que o legislador, cabe ao intérprete/aplicador ser mais racional do que a lei.” (grifos do original)

34. Ora, se é possível aplicar multa em processos de fiscalização sem que isso, necessariamente, afete o mérito das contas do responsável, não vejo razões coerentes para que o mesmo não possa ser feito em processos de contas. Se, conforme disposto no Regimento Interno desta Corte (art. 250, § 5º), “a aplicação de multa em processo de fiscalização não implicará prejuízo das contas ordinárias da unidade jurisdicionada, devendo o fato ser considerado no contexto dos demais atos de gestão do período envolvido”, por que nos processos de contas haveria dependência entre a aplicação de multa e a irregularidade das contas? Por que não seria possível aplicar multa e, de acordo com a gravidade da irregularidade no contexto avaliado, julgar as contas do gestor irregulares ou regulares com ressalva, como se faz nos casos em que a multa é aplicada em processo de fiscalização? Qual a lógica de extrairmos da norma interpretação tão incoerente a ponto de a natureza do processo no qual a irregularidade é apurada terminar por definir o mérito das contas do gestor?

35. Com as devidas vênias aos que pensam diferente, creio que o simples fato de não haver menção a aplicação de multa no art. 18 da Lei 8.443/1992 não constitui justificativa suficiente para que ela não possa ser aplicada no caso de contas julgadas regulares com ressalva. Como já mencionei, o capítulo que trata das sanções que podem ser aplicadas pelo TCU é autônomo e independente dos capítulos que tratam dos processos de contas e de fiscalização. À exceção da multa prevista no art. 57, as sanções previstas no referido capítulo podem ser cominadas indistintamente em processos de contas ou de fiscalização, não havendo, necessariamente, correlação entre a sua utilização e o julgamento das contas dos gestores. Do contrário, também não seria possível impor as sanções de inabilitação e de declaração de inidoneidade (arts. 60 e 46 da Lei 8.443/1992) nos casos de contas julgadas irregulares com fundamento no art. 19 da Lei 8.443/1992, visto que o referido dispositivo só faz referência às sanções do art. 57 e 58 da mesma lei.

36. Tanto inexistente vedação legal nesse sentido, que o projeto do novo Regimento Interno do TCU, ainda em tramitação, o qual foi elaborado pela Comissão de Regimento Interno desta casa, incorporou expressamente essa possibilidade, conforme se observa no seu art. 243 (peça 1, p. 56, do TC 033.854/2018-1):

“Art. 243. As contas serão julgadas regulares com ressalva quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário, ainda que eventualmente sujeitas à multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.”

37. A previsão de que “quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal dará quitação ao responsável”, contida no art. 18 da Lei 8.443/1992, também não me parece constituir óbice para a aplicação de multa nesses casos, hipótese na qual a quitação pode ficar condicionada ao pagamento da pena aplicada. Essa solução, a propósito, está incorporada no projeto do novo RITCU, conforme se observa no parágrafo 2º do art. 243 acima transcrito:

“§ 2º Na hipótese prevista no *caput*, o Tribunal dará quitação ao responsável, após a comprovação do pagamento da multa de que trata o parágrafo anterior, se for o caso, e determinar-lhe-á, ou a quem lhe haja sucedido, se cabível, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.”

38. A interpretação que ora defendo evita a instauração de novo processo, prestigiando a racionalidade, a economia e a celeridade processual. Ao mesmo tempo, permite que, na ausência de

débito, seja avaliado se a gravidade dos fatos apurados é suficiente para justificar a irregularidade das contas do gestor, tal qual já ocorre com irregularidades apuradas em sede de fiscalizações (art. 250, § 5º, do RI/TCU). Como consequência, prestigia-se o princípio da isonomia, na medida em que ocorrências semelhantes deixam de receber tratamento diferente em razão da natureza do processo no qual são apuradas, e garante-se maior proporcionalidade e razoabilidade nas sanções impostas aos gestores.

39. Superada a premissa em questão, creio que quando o gestor inicialmente omisso comprova perante este Tribunal a correta aplicação dos recursos por ele geridos, deve-se julgar suas contas regulares com ressalva, nos termos do art. 18 da Lei 8.443/1992, e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da mesma lei, caso a omissão inicial/intempestividade não seja devidamente justificada. Essa solução se amolda melhor ao ordenamento jurídico vigente e põe fim às injustiças geradas pela aplicação do art. 209, § 4º, visto que o Tribunal não deixa de penalizar o gestor que presta contas fora do tempo nem lhe impõe gravame desproporcional à falta cometida.

II.2

40. Nesse contexto, tendo em vista a relevância das questões acima debatidas bem como a necessidade de mantermos a coerência de nossas decisões, proponho que este Tribunal reveja sua jurisprudência e firme entendimento no seguinte sentido:

- a) a aplicação de multa em processos de contas em que não há dano ao erário não implica, necessariamente, na irregularidade das contas do responsável, devendo-se avaliar a gravidade da falha no contexto analisado;
- b) quando o Tribunal julga as contas do responsável regulares com ressalva, não há óbice para aplicação de multa, ficando a quitação condicionada ao pagamento da pena;
- c) em virtude de alteração substancial no contexto fático e jurídico no qual a regra contida no § 4º do art. 209 do RI/TCU foi criada, a aplicação desse dispositivo regimental se tornou inconstitucional, por violar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade;
- d) no caso de apresentação da prestação de contas após a citação pelo Tribunal, comprovada a boa e regular aplicação dos recursos públicos, julgam-se regulares com ressalva as contas do responsável, sem óbice de aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em razão da intempestividade;

41. Ressalto que, uma vez firmados esses entendimentos, apresentarei sugestão ao gabinete do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, Relator do projeto de modificação do RI/TCU (TC 033.854/2018-1), com vistas a adequação do texto que vier a ser aprovado.

42. Encerrada essa discussão, passo a tratar da resolução do caso concreto objeto dos autos, à luz da tese acima defendida.

III

43. O Convênio 626/2009 (Siconv 729331), firmado entre o município de Iguape/SP e a Funasa para a aquisição de caminhão coletor/compactador de lixo, foi celebrado em 31/12/2009, na gestão da prefeita Maria Elizabeth Negrão Silva, com vigência até 19/6/2013. O valor do ajuste, após ter sido aditado, foi de R\$ 304.000,00, sendo R\$ 296.000,00 a cargo da concedente e R\$ 8.000,00 a

título de contrapartida da municipalidade. Os recursos federais foram repassados da data de 18/6/2012, em parcela única, creditados na conta específica em 20/6/2012.

44. O prazo para prestação de contas findou em 18/8/2013, sessenta dias após o término da vigência entabulada, já na gestão de Joaquim Antônio Coutinho Ribeiro como prefeito municipal.

45. Diante da ausência de prestação de contas, a Funasa concluiu ter havido dano ao erário no montante total repassado, R\$ 296.000,00 em valores históricos, e o atribuiu à responsabilidade de Joaquim Antônio Coutinho Ribeiro. No mesmo sentido foram o Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Centro de Controle Interno.

46. Após o primeiro exame da Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex-SP), decidiu-se pela citação solidária dos ex-prefeitos Maria Elizabeth Negrão Silva (gestão 2009-2012) e Joaquim Antônio Coutinho Ribeiro (gestão 2013-2016). A primeira não atendeu ao chamamento do Tribunal e o segundo apresentou tempestivamente suas alegações de defesa, que incluiu a prestação de contas reclamada.

47. Em exame da documentação, a unidade instrutora entendeu como saneada a irregularidade de omissão na prestação de contas pelo fato de o então prefeito, Joaquim Antônio Coutinho Ribeiro, a ter apresentado em sede de resposta à citação, acompanhada de cópia do ofício de envio desta à Funasa.

48. Foi então realizada diligência à Funasa para que se manifestasse a respeito da prestação de contas, cuja resposta foi no sentido da aprovação com ressalva, sem débito.

49. Por outro lado, a Secex-SP identificou irregularidade ocorrida no ano de 2012, atribuída à gestão de Maria Elizabeth Negrão Silva, caracterizada pelo pagamento de R\$ 88.000,00 pela aquisição do Coletor Compactador de Resíduos Sólidos, ao passo que o valor homologado e adjudicado era de R\$ 59.400,00. Ou seja, teria sido pago a maior o valor histórico de R\$ 28.600,00 (diferença entre R\$ 88.000,00 e R\$ 59.400,00).

50. Por esse motivo, foi promovida nova citação de Maria Elizabeth Negrão Silva, gestora à época dos fatos, e da empresa contratada e beneficiária, Cimasp – Comércio e Indústria de Equipamentos, Serviços e Peças Ltda., pela aquisição injustificada do coletor compactador de resíduos sólidos por valor superior ao licitado. Os responsáveis tomaram ciência, porém somente a Cimasp apresentou alegações de defesa.

51. Apesar da revelia da ex-prefeita Maria Elizabeth Negrão Silva, a empresa logrou demonstrar que, ao longo do processo de contratação, foi solicitada e justificada a alteração da capacidade da coletora compactadora de resíduos de 15m³ para 19m³, inclusive mediante parecer favorável da Funasa.

52. Assim, a Secex-SP afastou a suspeita de débito nas presentes contas especiais, considerando justificada a alteração do objeto convenial. No entanto, entendeu ter havido erro procedimental por parte da prefeita municipal, que deveria ter realizado nova licitação para alteração no valor da aquisição do objeto inicialmente descrito no edital, uma vez que o valor efetivamente contratado ultrapassava o percentual de 25% do objeto original, contrariando o art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

53. A ex-prefeita Maria Elizabeth Negrão Silva foi então chamada em audiência em face de tal conduta, mas, em que pese a solicitação de dilação de prazo, a qual foi concedido por esta Corte, permaneceu inerte mais uma vez.

54. Diante do exposto, a Secex-SP propõe acolher as alegações de defesa da empresa Cimasp, excluindo-a da relação processual, julgar irregulares as contas de Maria Elizabeth Negrão Silva, com aplicação da multa do art. 58 da Lei 8.443/1992, e julgar regulares com ressalva as contas de Joaquim Antônio Coutinho Ribeiro, dando-lhe quitação.
55. O representante do MPTCU acompanhou as análises e a proposta da unidade instrutora, exceto quanto à responsabilidade de Joaquim Antônio Coutinho Ribeiro, defendendo o julgamento pela irregularidade de suas contas, tendo em vista a ausência de justificativas para o atraso superior a um ano na apresentação da prestação de contas, omissão que motivou a presente TCE e os custos de processamento dela derivados.
56. No mérito, concordo parcialmente com as análises efetuadas pela Secex-SP e pelo Ministério Público, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir naquilo que não contrariar o presente voto.
57. No que se refere à Cimasp, de fato, ela comprovou que não houve débito decorrente de sua atuação, devendo ser excluída da relação processual.
58. Quanto à ex-prefeita, noto que a única irregularidade a ela atribuída diz respeito ao fato de não ter realizado nova licitação para alteração no valor da aquisição do objeto inicialmente descrito no edital, uma vez que o preço efetivamente contratado ultrapassava o percentual de 25% do objeto original, contrariando o art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.
59. De fato, embora tenha sido devidamente justificada a alteração do objeto pactuado, o acréscimo sobre o valor do produto originalmente licitado, que passou de R\$ 59.400,00 para R\$ 88.000,00, demandaria a realização de novo procedimento licitatório, por superar consideravelmente o limite estabelecido no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.
60. Apesar da infração ao art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, foi possível verificar que a alteração em relevo objetivou compatibilizar a capacidade da coletora compactadora de resíduos (ampliando sua capacidade de 15 m³ para 19 m³) ao veículo (caminhão coletor de lixo) adquirido, tendo sido, inclusive, autorizada pela concedente.
61. A intenção de conferir efetividade ao objeto, no entanto, não elide a possível falha na sua correta caracterização *ex ante*. Como a ex-prefeita não apresentou razões de justificativa quando da audiência que lhe foi dirigida, não há como lhe afastar a responsabilidade e a aplicação da sanção pecuniária, devendo-se apenas aplicá-la com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.
62. Todavia, tendo em vista as circunstâncias atenuantes acima mencionadas, a baixa materialidade dos valores envolvidos e a ausência de outras falhas imputáveis à ex-prefeita, creio que, à luz do novo entendimento defendido neste voto, tal irregularidade não se reveste de gravidade suficiente para que a aludida responsável tenha suas contas julgadas irregulares. Nessa linha, cumpre julgar regulares com ressalva as contas da ex-prefeita, com aplicação da multa do art. 58, II, da Lei Orgânica desta Casa, pela irregularidade remanescente acima mencionada.
63. No tocante a Joaquim Antônio Coutinho Ribeiro, concordo com a conclusão do representante do Ministério Público de que o ex-prefeito não afastou sua omissão inicial. A prestação de contas por ele apresentada foi acompanhada do Ofício 37/2014-DICONT/PMI/OSP, de 8/10/2014, por meio do qual o Município de Iguape/SP teria supostamente encaminhado a documentação à Funasa, um ano após o prazo previsto no instrumento (18/8/2013). Contudo, o responsável deixou de apresentar comprovante de envio do aludido documento ou de cadastramento da documentação na

Funasa. Esta, em resposta à diligência deste Tribunal, informou não ter recebido a prestação de contas do convênio em questão na época informada pelo defendente (peça 16, p. 2).

64. Diante disso, permanece injustificado o atraso do gestor na prestação de contas, conduta pela qual foi devidamente citado no âmbito deste Tribunal. Deve-se, assim, em consonância com a tese defendida neste voto, julgar suas contas regulares com ressalva, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado, com a seguinte proposta:

“9.1 firmar entendimento no seguinte sentido:

9.1.1. a aplicação de multa em processos de contas em que não há dano ao erário não implica, necessariamente, na irregularidade das contas do responsável, devendo-se avaliar a gravidade da falha no contexto analisado;

9.1.2. quando o Tribunal julga as contas do responsável regulares com ressalva, não há óbice para aplicação de multa, ficando a quitação condicionada ao pagamento da pena;

9.1.3. em virtude de alteração substancial no contexto fático e jurídico no qual a regra contida no § 4º do art. 209 do RI/TCU foi criada, a aplicação desse dispositivo regimental se tornou inconstitucional, por violar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade;

9.1.4. no caso de apresentação da prestação de contas após a citação pelo Tribunal, comprovada a boa e regular aplicação dos recursos públicos, julgam-se regulares com ressalva as contas do responsável, sem óbice de aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em razão da intempestividade;

9.2. considerar Maria Elizabeth Negrão Silva (CPF 043.482.958-75) revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.3. excluir Cimasp – Comércio e Indústria de Equipamentos, Serviços e Peças Ltda. (CNPJ 04.686.643/0001-91) da relação processual;

9.4. julgar regulares com ressalva as contas de Joaquim Antônio Coutinho Ribeiro (069.298.398-84) e Maria Elizabeth Negrão Silva (043.482.958-75), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, dando-lhes quitação após a comprovação do pagamento da pena de que trata o subitem 9.5 a seguir;

9.5. aplicar, individualmente, a Joaquim Antônio Coutinho Ribeiro (069.298.398-84) e a Maria Elizabeth Negrão Silva (043.482.958-75), a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento da importância devida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal os devidos acréscimos legais, na forma prevista na legislação vigente, além de alertar que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

- 9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas tratadas no subitem 9.6 *supra*, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;
- 9.8. encaminhar cópia deste acórdão aos responsáveis e à Fundação Nacional de Saúde.”

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de fevereiro de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator