

TC 003.411/2016-8

Tipo: Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Município de Livramento/PB

Recorrente: Jose de Arimatéia Anastácio Rodrigues de Lima (CPF 477.324.314-72)

Interessado: Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)

Advogados: Severino Medeiros Ramos Neto (OAB/PB 19.317), procuração em anexo (peça 10).

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. REPASSE PARA ATENDER AO CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - CASA DA FAMÍLIA. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DE PARTE DOS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. INTERRUÇÃO DO PRAZO PARA GUARDA DA DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA. COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO E JUNTADA DE PROVAS: ÔNUS DO GESTOR. RESPONSABILIDADE DE NATUREZA SUBJETIVA. CULPA *STRICTO SENSU*. AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA DA EXECUÇÃO DAS DESPESAS COM PROFISSIONAIS. NÃO COMPROVAÇÃO DO NEXO CAUSAL. NEGAR PROVIMENTO.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Jose de Arimatéia Anastácio Rodrigues de Lima (peça 40) contra o **Acórdão 9.858/2017-TCU-2ª Câmara** (peça 21), de Relatoria do Exm. Ministro Aroldo Cedraz.

1.1 A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) em desfavor do Sr. José de Arimatéia Anastácio Rodrigues

de Lima, prefeito de Livramento-PB nas gestões 2001-2004 e 2005-2008, em razão de impugnação parcial das despesas custeadas com recursos do Convênio CV-456/MAS/2003 (peça 2, p. 28-36), tendo por objeto fornecer assistência financeira ao Centro de Referência social – Casa da Família, com vigência estipulada para o período de 17/12/2003 a 29/3/2005 no montante de R\$ 108.000,00 (cento e oito mil reais);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares, com fulcro nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “c”; 19 e 23 da Lei 8.443/1992, as contas do Sr. José de Arimatéia Anastácio Rodrigues de Lima (CPF 477.324.314-72), ex-Prefeito do município de Livramento-PB (gestões 2001-2004 e 2005-2008), e imputá-lo débito na quantia de R\$ 40.922,67, 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 Fundo Nacional de Assistência Social, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 17/12/2004, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, valor (es) eventualmente ressarcido (s);

9.2. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 26 e 28, inciso II, da Lei 8.443/1992:

9.2.1. o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado por quaisquer das responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma delas os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo ao vencimento antecipado do saldo devedor em caso de não comprovação do recolhimento de qualquer parcela, conforme prevê o art. 217, § 2º, do Regimento Interno-TCU;

9.2.2. a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.3. dar ciência desta decisão ao responsável, aos demais interessados e, em consonância com o disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c com o art. 209, § 7º, in fine, do Regimento Interno-TCU, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, neste último caso disponibilizando cópia desta deliberação.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) em desfavor do Sr. José de Arimatéia Anastácio Rodrigues de Lima, ex-prefeito de Livramento/PB (gestões 2001/2004 e 2005/2008), em razão de impugnação parcial das despesas custeadas com recursos do Convênio CV-456/MAS/2003 (peça 2, p. 28-36), tendo por objeto fornecer assistência financeira ao Centro de Referência social - Casa da Família, com vigência estipulada para o período de 17/12/2003 a 29/3/2005 no montante de R\$ 108.000,00.

3. Considerando a ausência de documentos comprobatórios de algumas despesas, como psicólogos, auxiliares administrativos e assistentes sociais, por meio do **Acórdão 9.858/2017-TCU-2ª Câmara** (peça 21), foram julgadas irregulares as contas do Sr. José de Arimatéia Anastácio Rodrigues de Lima. O ex-prefeito foi condenado em débito (item 9.1), nos termos da *decisum* supracitada.

4. Examina-se, nesta oportunidade, o recurso de reconsideração interposto pelo Sr. José de Arimatéia Anastácio Rodrigues de Lima (peça 40) contra o último julgado.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. O recurso preenche os requisitos de admissibilidade, conforme exigência do art. 33 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU). Refere-se, ainda, a responsável legitimado e meio recursal adequado para impugnar o **Acórdão 9.858/2017-TCU-2ª Câmara** (peça 21).

6. Dessa forma, ratifica-se a proposta de conhecimento do recurso, com efeito suspensivo, formulada no exame de peça 48, acolhida pelo Relator, Exm. Ministro Augusto Nardes, conforme

Despacho de peça 49.

EXAME DE MÉRITO

7. No recurso trazido (peça 40), será necessário verificar, em síntese, se:

PRELIMINARMENTE

a) houve cerceamento de defesa, haja vista a dificuldade na obtenção de documentos comprobatórios, que observou o prazo estabelecido pela legislação regulamentadora à época (IN STN 1/1997), de 5 anos.

NO MÉRITO

a) houve comprovação da execução integral do objeto e a aplicação regular dos recursos recebidos, bem como ausência de má-fé, dano e lesão ao erário (peça 71, p. 11-13).

DA PRELIMINAR

8. Da análise da alegação de cerceamento de defesa

9. Em sua defesa (peça 40, p. 6-9), alegando prejuízo em sua defesa, em síntese, o recorrente relata que houve dificuldade na obtenção de documentos imprescindíveis à formulação da defesa, haja vista o lapso temporal (documentos alusivos aos anos de 2003 a 2005). Assim a obtenção da documentação comprobatória restou prejudicada.

10. Registra ainda que a documentação comprobatória foi guardada conforme normativo regulamentador à época (IN STN 1/1997), pelo prazo de 5 anos. Assim, entende que exigir hoje todos os documentos comprobatórios da execução do Convênio, mostra-se irrazoável e fere frontalmente seu amplo direito de defesa.

11. Nessa lógica, requer a reforma de sua condenação.

Análise

12. De fato, considerando o período da celebração do ajuste, a regulamentação do convênio observava as regras estabelecidas pela IN STN 1/1997. Assim, à época, previa-se que a documentação da despesa devia ser mantida em boa ordem pelo conveniente durante 5 anos, contados da aprovação da prestação ou da tomada de contas do gestor do órgão concedente (art. 30, § 1º, da IN/STN 1/1997).

13. Contudo, considerando que a contagem era a partir da data da aprovação da prestação de contas (art. 30, IN STN 1/1997), isto é, *o termo* a quo no presente caso nem chegou a iniciar, visto que não houve aprovação dessas contas.

14. Ademais, é oportuno frisar que esse prazo é interrompido sempre que for realizado qualquer questionamento sobre a prestação de contas, seja requisitando outras informações ou documentos complementares. Nesse sentido, seguem enunciados extraídos da jurisprudência selecionada:

O prazo quinquenal para a guarda da documentação pelo conveniente (art. 30, § 1º, da IN-STN 01/1997) não se interrompe apenas com a instauração da tomada de contas no âmbito do TCU ou do órgão concedente, mas também pela prática de ato que, de alguma forma, leve ao conhecimento do responsável conveniente a necessidade de adoção de alguma providência relativa à prestação de contas. (Acórdão 2.275/2019-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes)

O prazo quinquenal para a guarda da documentação pelo conveniente (art. 30, § 1º, da IN-STN 01/1997) não se interrompe apenas com a instauração da tomada de contas no âmbito do TCU ou do órgão concedente, mas também pela prática de ato que, de alguma forma, leve ao conhecimento do responsável conveniente a necessidade de adoção de alguma providência relativa à prestação de contas. (Acórdão 2.252/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro)

A Administração Pública é obrigada a manter a guarda de documentos comprobatórios de despesa

pelo prazo de cinco anos, tendo como marco inicial a data da aprovação das contas do gestor. (Acórdão 2.517/2014-TCU-1ª Câmara, relator Ministro José Múcio Monteiro)

15. Nessa perspectiva, compulsando os autos, é possível identificar que, antes de 1 ano da data final (29/5/2005 a 20/10/2005, peça 2, p. 81-84) estabelecida para a apresentação da prestação de contas, o órgão concedente emitiu notificação ao responsável solicitando toda documentação comprobatória dos gastos, assim, interrompeu-se naquele instante o prazo de 5 anos mencionado e o gestor também tornou-se ciente de que estava em falta com a apresentação dos comprovantes das despesas em questão, de modo que, já que não os apresentou naquela notificação, deveria, no mínimo, tê-los guardado até ser cobrado novamente ou ser informado da aprovação das contas do convênio.

16. Portanto, mostra-se equivocado o entendimento do recorrente com relação aos prazos para guarda de documentos comprobatórios de despesas, já que vinha sendo instado a sanar as irregularidades objeto de notificações ainda em 2005, enquanto se encontrava no exercício do mandato de prefeito de Livramento/PB.

17. Dessa forma, entende-se pelo não provimento da alegação recursal apresentada.

DO MÉRITO

18. Da comprovação da execução integral do objeto do Convênio CV-456/MAS/2003 e da ausência de má-fé, dano e lesão ao erário

19. Em sua defesa (peça 40, p. 3-6), o ex-prefeito sustenta que o objeto do Convênio CV-456/MAS/2003 (peça 2, p. 28-36) foi executado em sua integralidade. Apresenta lista dos profissionais que teriam recebido os recursos do pacto, bem como os respectivos documentos de nota de empenho. Assevera ainda que há nexo causal entre os documentos apresentados e as respectivas despesas impugnadas.

20. Por fim, registra que agiu de boa-fé, bem como que não houve comprovação de culpa por atos ilegais. Nesse sentido, pede a reforma de sua condenação.

Análise

21. A *ratio decidendi* do Acórdão 9.858/2017-TCU-2ª Câmara foi não comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos pela ausência de documentação comprobatória de algumas despesas realizadas. Assim, a sucumbência do recorrente foi o dano ao erário gerado com as despesas com prestadores de serviços, como psicólogos, auxiliares administrativos e assistentes sociais.

22. Ressalte-se que a orientação daquele Tribunal é pacífica no sentido de que a defesa na tomada de contas especial (TCE) deve estar instruída com todos os elementos necessários à comprovação da aplicação dos recursos federais repassados. Nessa linha, manifestou-se o Ministro Walton Alencar Rodrigues no voto condutor do Acórdão nº 923/2006 – Segunda Câmara:

Instaurada a tomada de contas especial, e sendo este um procedimento de exceção, a comprovação da aplicação dos recursos deve estar acompanhada de todos os elementos que motivaram os pagamentos, como notas fiscais, recibos, procedimentos licitatórios, contratos, extratos bancários, cópias de cheques e/ou ordens de pagamentos, enfim, os elementos necessários e suficientes que levem ao convencimento da boa e regular aplicação dos recursos.

23. Nessa perspectiva, sobre a comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos, não cabe ao gestor apenas afirmar que não desviou as importâncias recebidas, ou que foram essas aplicadas em benefício da comunidade; há que se ter provas irrefutáveis, por meios idôneos, da boa e regular aplicação de recursos públicos, na forma indicada pela legislação que rege a matéria.

24. Portanto, a comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra. Para comprovar a boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos por força de convênios

celebrados com a União, não basta a simples apresentação de notas de empenho. É imprescindível que o responsável evidencie, por meio de documentos idôneos, que o objeto do convênio foi efetivamente executado com os valores recebidos. Tal evidenciação só se dá mediante inequívoca comprovação da existência de nexo de causalidade entre a fonte de receita e os gastos para consecução do objeto do ajuste. Portanto, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes. (Acórdãos 6.098/2017-TCU-1ª Câmara (rel. Min. Benjain Zymler), 3.223/2017-TCU-2ª Câmara (rel. Min. Marcos Bemquerer) , 1.276/2015-TCU-Plenário (rel. Min. José Múcio Monteiro) e outros).

25. Assim, para a comprovação da despesa, entre outros, exige-se as ordens bancárias e o extrato da conta corrente com períodos proporcionais à realização do serviço executado, bem como recibos, notas fiscais, etc. No presente caso, apresentou-se somente uma lista contendo nome de profissionais e os respectivos números dos documentos de notas de empenho, isto é, documentação insuficiente e incompleta para fins de comprovação das despesas e respectivos nexos causais.

26. Passa-se agora para análise da responsabilidade do gestor perante o TCU. A respeito do assunto, cabe esclarecer que, no âmbito dos processos de sua competência, a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor, bem como eventual aferimento de vantagens financeiras (locupletamento).

27. Desse modo, é suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (*stricto sensu*) e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário. Já a culpa grave ou grosseira é variável subjetiva considerada apenas para a dosimetria da apenação, se for o caso, ou seja, não como excludente de culpabilidade. Nesse sentido, seguem enunciados extraídos da jurisprudência selecionada:

O julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com a consequente condenação para que ele promova o ressarcimento do dano ao erário, independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou auferimento de vantagem pessoal em decorrência da gestão de recursos públicos. (Acórdão 10.853/2018-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas)

A obrigação de ressarcimento ao erário prescinde de comprovação de dolo. É suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (*stricto sensu*) e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário. (Acórdão 185/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo)

No âmbito dos processos de controle externo, a responsabilidade dos gestores de recursos públicos é de natureza subjetiva. São exigidos simultaneamente três pressupostos para a responsabilização: (i) o ato ilícito na gestão dos recursos públicos; (ii) a conduta dolosa ou culposa; e (iii) o nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente. Admite-se a ocorrência de excludentes de culpabilidade, tal como a inexigibilidade de conduta diversa ou a ausência de potencial conhecimento da ilicitude. (Acórdão 2.420/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler)

A condenação em débito independe da ocorrência de conduta dolosa ou de locupletamento, bastando para tanto a constatação de conduta culposa (*stricto sensu*) dos responsáveis pela irregularidade que ocasionou o dano ao erário. (Acórdão 2.367/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler)

A responsabilidade perante os tribunais de contas é de natureza subjetiva, se origina de conduta comissiva ou omissiva do agente, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos do Estado ou ainda aos que, sem deter essa condição, causarem prejuízo aos cofres públicos. (Acórdão 6.479/2014-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Marcos Bemquerer)

28. Portanto, independentemente de haver dolo, dano, desfalque ou locupletamento por parte de gestores, no caso de não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, os responsáveis estão sujeitos ao ressarcimento (débito) e a multa, se for o caso.

29. Dessa forma, entende-se pelo não provimento das razões recursais apresentadas.

CONCLUSÃO

30. Em face da análise das razões recursais apresentadas, concluiu-se que:

a) não houve prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, tampouco inobservância aos normativos regulamentadores da época, tendo em vista a ocorrência cobrança, por meio de notificação, dos documentos antes do prazo final para prestação de contas e a consequente interrupção do prazo para guarda da documentação comprobatória.

b) não houve apresentação de documentação comprobatória da realização das despesas com os profissionais contratados, tampouco estabelecimento do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos; e

c) considerando a responsabilidade subjetiva dos gestores públicos perante o TCU, independentemente de haver dano, desfalque, desvio de recursos ou locupletamento por parte de gestores, no caso de não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, os responsáveis estão sujeitos ao ressarcimento (débito) e à multa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992 para:

I – **conhecer** do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Jose de Arimatéia Anastácio Rodrigues de Lima contra o **Acórdão 9.858/2017-TCU-2ª Câmara**, e, no **mérito**, **negar provimento**; e

II – **dar ciência** da deliberação ao recorrente, aos demais interessados e à Procuradoria da República no Estado da Paraíba [cf. item 9.3 do acórdão recorrido].

Secretaria de Recursos (Serur) – 4ª Diretoria, em 08/05/2019.

(Assinado eletronicamente)

VITOR LEVI BARBOZA SILVA

AUFC – Mat. 9429-3 e OAB/DF 52.587