

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 018.037/2015-1 [Apenso: TC 040.769/2019-4].
Natureza: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
Entidade: Município de Sumaré – SP.
Recorrente: Alexandre Carlos da Silva (184.244.888-90).
Representação legal: Carolina Tinelli Ferrarini (OAB/SP 347.463) e Vítor Tunussi Verdugo (OAB/SP 424.168).

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE NÚMERO DE CONVÊNIO EM NOTAS FISCAIS. NÃO OCORRÊNCIA DE DÉBITO. IRREGULARIDADE INSUFICIENTE PARA ENSEJAR IRREGULARIDADE DAS CONTAS OU APLICAÇÃO DE MULTA. PROVIMENTO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. CANCELAMENTO DA MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Reproduz-se a seguir a instrução de mérito lançada à peça 124, que contou com o de acordo do escalão dirigente da Secretaria de Recursos, peça 125:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 102) interposto pelo ex-Secretário Municipal de Segurança Pública Alexandre Carlos da Silva contra o Acórdão 6.607/2019-TCU-1ª Câmara (peça 77), da relatoria do Ministro Bruno Dantas, proferido da seguinte forma. Em destaque os parágrafos alcançados pelo efeito suspensivo do recurso:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Senasp/MJ), em desfavor de José Antônio Bacchim, ex-prefeito de Sumaré/SP (gestão 2009-2012) e Cristina Conceição Bredda Carrara, também ex-prefeita daquele município (gestão 2013-2016) em razão da omissão no dever de prestar contas quanto aos recursos repassados ao município por meio do Convênio Siconv 749510/2010, que tinha por objeto a implementação do gabinete de gestão integrada municipal, no âmbito do Programa de Segurança Pública para o Brasil e do Programa de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. excluir Cristina Conceição Bredda Carrara da relação processual;

9.2. com fundamento nos arts. 12, §§ 1º e 2º, e 26 da Lei 8.443/1992, e nos arts. 202, §§ 2º e 3º, e 217 do Regimento Interno, conceder nova oportunidade para que o município de Sumaré/SP comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia de R\$ 161.541,63 aos cofres do Tesouro Nacional, autorizando seu parcelamento em 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, improrrogáveis, a contar do recebimento da notificação, e, das demais, a cada 30 (trinta) dias, improrrogáveis, devendo cada parcela ser atualizada monetariamente a partir de 30/8/2012 até a data do efetivo recolhimento, descontadas as parcelas já pagas;

9.2.1. alertar o município de Sumaré/SP para que comprove, mês a mês, o pagamento de cada parcela, no prazo máximo de 15 (quinze) dias a contar de cada pagamento;

9.2.2. alertar o município de Sumaré/SP que a falta de pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado da dívida e a incidência de juros de mora sobre o saldo devedor a partir da data de ocorrência do débito;

9.2.3. informar ao município de Sumaré/SP que a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e permitirá que as contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-se-lhe quitação, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 202 do Regimento Interno do TCU;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, e 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas de José Antônio Bacchim e Alexandre Carlos da Silva;

9.4. com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aplicar, individualmente, aos responsáveis abaixo indicados as multas a seguir discriminadas, fixando o prazo de 15 dias, a partir da notificação, para que, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, comprovem perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Responsável	Multa
José Antônio Bacchim	R\$ 9.000,00
Alexandre Carlos da Silva	R\$ 3.000,00

9.5. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento das importâncias devidas (item 9.4 deste acórdão) 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;

9.6. com fundamento no art. 28 da Lei 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.7. dar ciência desta deliberação aos responsáveis e a Cristina Conceição Bredda Carrara.

HISTÓRICO

2. A presente tomada de contas especial foi aberta pela Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça (SENASP/MJ) em oposição ao Sr. José Antônio Bacchim, ex-Prefeito do município de Sumaré (SP) – gestões 2004-2008 e 2009-2012 –, e à Sra. Cristina Conceição Bredda Carrara, na condição de ex-Prefeita sucessora (gestão 2013-2016), em razão de omissão no dever de prestar contas quanto aos recursos repassados à municipalidade, por força do Convênio Siconv 749510/2010 (peça 2, p. 56-65).

3. Para efeito deste recurso de reconsideração, importa verificar que a responsabilização do Sr. Alexandre Carlos da Silva, ex-Secretário Municipal de Segurança Pública, surgiu a partir das respostas às diligências carreadas aos autos por meio da peça 23, p. 3, 4, 6 (atesto de notas fiscais sem identificação do número do convênio) e da peça 41, p. 25 (identificação do período em que foi o titular da referida secretaria).

4. Nesse sentido o recorrente foi notificado por intermédio do Ofício 3198/2017-TCU/SECEX-SP (peça 61) – AR à peça 64 – em razão da seguinte irregularidade, *in verbis*:

- Ter atestado notas fiscais que não continham a identificação do convênio Siconv 749510/2010, firmado entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça (SENASP/MJ) e a Prefeitura Municipal de Sumaré/SP, em desacordo com o parágrafo segundo da cláusula décima primeira do termo de convênio, bem assim pelo fato de os documentos fiscais aceitos,

mais especificamente os DANFE n. 2 e 3, não veicularem o adequado detalhamento dos produtos adquiridos e dos serviços prestados, situação em contrariedade ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

5. As razões de justificativa foram apresentadas mediante a peça 66, cuja análise foi empreendida pela Secex/TCE (peça 73, p. 15), que concluiu pela retirada do responsável dessa relação processual, em face de não ter sido juntadas aos autos provas documentais, o que impediria “a emissão de parecer conclusivo sobre a responsabilidade do Sr. Alexandre Carlos da Silva”.

6. O Ministério Público junto ao TCU não concordou com esse entendimento (peça 76, p. 3), pois entendeu “que as justificativas prestadas não se mostram suficientes para afastar a irregularidade a ele atribuída”.

7. A Primeira Câmara desta Corte, ao examinar o feito, anuiu à conclusão do MP/TCU e prolatou o Acórdão 6.607/2019-TCU-1ª Câmara, sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, que julgou irregulares as contas do recorrente, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, e 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, e aplicou-lhe a multa preconizada no art. 58, inciso II, da mesma lei, consoante reproduzido no primeiro parágrafo desta instrução.

8. O Sr. Alexandre opôs embargos de declaração (peça 93), no qual alega que a deliberação recorrida estaria eivada de obscuridade em razão da ausência de descrição individualizada da conduta do embargante no item 9.4 do acórdão recorrido, mas seu argumento foi rejeitado por meio do Acórdão 13.197/2019-TCU-1ª Câmara (peça 99).

9. Ainda insatisfeito, o ex-Secretário Municipal de Segurança Pública interpôs o recurso de reconsideração em debate (peça 102), por meio do qual pleiteia o afastamento da multa que lhe foi aplicada, porque defende que apenas não atestar notas fiscais não seria motivo para tal condenação.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. Reitera-se a análise preliminar de admissibilidade realizada pela Serur (peças 104-105), ratificada pelo Exmo. Ministro-Relator, Vital do Rêgo (peça 108), para conhecer do recurso de reconsideração (peça 102), com base nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/92, c/c o art. 285 do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos descritos nos itens 9.3, 9.4 e 9.6 do acórdão impugnado (peça 77).

EXAME DE MÉRITO

11. Delimitação

11.1. O objeto deste recurso de reconsideração é examinar se a irregularidade imputada ao ex-Secretário é razão suficiente para o julgamento pela irregularidade de suas contas, bem como para a aplicação de multa.

12. Responsabilização do ex-Secretário Alexandre Carlos Silva (peça 102)

12.1. Pondera, em primeiro lugar, o recorrente que, de acordo com o princípio da insignificância, sua conduta foi irrelevante e desprovida de qualquer tipo de lesão ao erário. Disso decorre, consoante argui, que, por medida de justiça e consectário lógico, a multa aplicada, por sinal de valor muito alto, deve ser anulada.

12.2. Argumenta o Sr. Alexandre que a condenação não se aplica a ele, pois se trata de um caso de ilegitimidade passiva.

12.3. Sobre isso afirma que nos poucos meses em que esteve à frente da Secretaria de Segurança Pública do município de Sumaré (SP) esse processo já estava em andamento e que diversos procedimentos já haviam sido concluídos antes de sua posse.

12.4. Alega ainda sobre o atesto nas notas fiscais que “o Secretário Municipal não era competente para lançar sua assinatura no respectivo documento”, já que o “setor” que cuida do assunto denomina-se Secretaria de Finanças e Gestão Financeira.

12.5. Finaliza este ponto dizendo que lhe cabia apenas acompanhar os projetos já em andamento, já que não possuía qualquer tipo de gerência sobre os contratos.

12.6. Argui que não agiu com dolo no caso em análise. Defende, por isso, que não poderia ser apenado, uma vez que não teve sua culpabilidade provada, ante a ausência denexo de causalidade entre a ação e o resultado.

12.7. Da mesma forma, assevera o recorrente que sua conduta não constituiu um ato ímprobo, passível de condenação. Enfatiza que o ato de ter atestado as notas fiscais não caracterizou dolo ou má-fé, além de não estar presentes os requisitos essenciais à propositura de ação de improbidade administrativa.

12.8. Com fundamento nesses argumentos, requer que se dê provimento a este recurso de consideração.

Análise:

12.9. Rejeita-se a razão recursal acerca do princípio da insignificância, pois o Tribunal possui a prerrogativa de avaliar a conduta dos gestores públicos e, na medida da gradação preconizada no art. 58, §3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268 do Regimento Interno do TCU, quantificar o valor da multa, em função do nível da gravidade da infração.

12.10. No caso em questão, considerou-se o grau de gravidade proporcional à irregularidade referente a atestar notas fiscais sem que nelas constassem a referência ao convênio.

12.11. Verifica-se, inclusive, que o valor da multa aplicada equivale ao valor mínimo previsto no inciso II, do art. 268, do Regimento Interno do TCU, que estabelece intervalo entre cinco e cem por cento do valor máximo fixado pelo Tribunal anualmente, que, para o exercício de 2019, foi de R\$ 62.237,56. Portanto, R\$ 3.000,00 corresponde a menos de cinco por cento desse limite.

12.12. Alegação de ilegitimidade passiva aduzida pelo recorrente deve ser rechaçada, porque o ex-Secretário atraiu para si a responsabilidade com a aposição de sua assinatura nos documentos constantes dos autos (peça 23, p. 3, 4 e 6).

12.13. Frise-se, portanto, que o atesto dado pelo recorrente nas notas fiscais o coloca pessoalmente responsável por tal ato, sobrepondo-se, assim, ao argumento de que a competência para lançar a assinatura em tais documentos seria da Secretaria de Finanças e Gestão Financeira.

12.14. Do mesmo modo, pelos motivos acima narrados, não lhe socorre a arguição de que não possuía nenhum tipo de gerência sobre os contratos aos quais as notas fiscais em questão estavam vinculadas.

12.15. A respeito da defesa de que não agiu com dolo ou má-fé, há que se esclarecer que o Tribunal de Contas da União segue a regra geral da responsabilidade civil, ou seja, examina a conduta dos agentes públicos sob o prisma da responsabilidade subjetiva, que tem como um de seus pressupostos a existência de culpa (*lato sensu*). Esta, como se sabe, é constituída pelo dolo (ação voluntária) e pela culpa “*stricto sensu*” (violação a um dever jurídico por imprudência, imperícia ou negligência).

12.16. Assim, no presente caso, ainda que o atesto nas notas fiscais sem comprovação de vínculo com o convênio não tenha ocorrido dolosamente, o próprio ato consubstanciou-se em conduta culposa (culpa *estricto sensu*).

12.17. Portanto, ao contrário do que afirma o recorrente, a culpabilidade ficou provada, uma vez que esse procedimento infringiu o regramento aplicável a este convênio, como já consta da instrução elaborada pela Secex/TCE (peça 73, p.11, item 15), cujo trecho está inscrito no ofício de audiência (peça 61), reproduzido no item 4 desta instrução.

12.18. Com relação ao argumento do ex-Secretário de que a irregularidade a ele atribuída não configurou um ato ímprobo, à semelhança do que se analisou acerca do dolo ou má-fé, o julgamento do TCU não leva em conta se a conduta do jurisdicionado constitui ou não ação punível por improbidade administrativa. Sobre isso, transcreve-se a seguir enunciado extraído da

“Jurisprudência Seleccionada” do Tribunal referente ao Acórdão 10.853/2018-Primeira Câmara, da relatoria do Ministro Bruno Dantas:

O julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com a conseqüente condenação para que ele promova o ressarcimento do dano ao erário, independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou obtenção de vantagem pessoal em decorrência da gestão de recursos públicos.

12.9. Pelo que se explicitou, portanto, não é possível dar provimento ao recurso de reconsideração em exame.

CONCLUSÃO

13. Das análises anteriores, concluiu-se que os argumentos ora fornecidos pelo recorrente não tiveram o poder de infirmar o acórdão impugnado.

14. Tal conclusão decorre do fato de que a falta atribuída ao Sr. Alexandre se trata de conduta culposa passível de julgamento das contas como irregulares, bem como de aplicação de multa. Ademais, o recorrente não trouxe nenhum elemento concreto que justificasse a falha sobre o qual a irregularidade lhe foi imputada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Diante do exposto, submete-se à consideração superior esta análise do recurso de reconsideração interposto por Alexandre Carlos da Silva contra o Acórdão 6.607/2019-TCU-1ª Câmara, para propor, com base nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/92, c/c o artigo 285 do RI/TCU:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar ciência ao responsável e ao interessado.

2. O Ministério Público junto ao TCU, nos autos representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, manifestou-se inteiramente de acordo com a proposta oferecida pela Secretaria de Recursos, consoante o parecer acostado à peça 128.

É o que se tinha a relatar.