

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara
TC 013.789/2016-3.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Palmeirina – PE.

Responsável: Severino Eudson Catão Ferreira (CPF 303.422.524-53).

Representação legal: Tatiana da Silva Costa (36.456/OAB-PE), entre outros, representando Severino Eudson Catão Ferreira.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ENTÃO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNAS). RECURSOS DESTINADOS À PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA – PSB E À PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL – PSE. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS AO MUNICÍPIO. INTEMPESTIVA APRESENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS SEM A COMPROVAÇÃO, CONTUDO, SOBRE A REGULARIDADE DOS DISPÊNDIOS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em desfavor de Severino Eudson Catão Ferreira, como então prefeito de Palmeirina – PE (gestão: 2009-2012), em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao referido município pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) a partir da originária omissão do dever de prestar contas dos referidos recursos repassados sob o valor histórico de R\$ 160.168,20 para a aplicação nos Serviços de Proteção Social Básica – PSB e de Proteção Social Especial – PSE durante o exercício de 2011.

2. Após a análise final do feito, a Auditora Federal Amanda Soares Dias Lago lançou o seu parecer conclusivo à Peça 29, com a anuência dos dirigentes da Secex-TCE (Peças 30 e 31), nos seguintes termos:

“(…) *HISTÓRICO*

2. De acordo com o ‘*Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)*’, relativo ao exercício de 2011 (peça 1, p. 28-30), o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) transferiu ao município de Palmeirina recursos no montante de R\$ 160.168,20, para serem aplicados nos Serviços de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).

3. O processo se encontra devidamente historiado na instrução acostada à peça 4. Nessa ocasião, após análise dos documentos constantes dos autos, entendeu-se que a conduta do ex-prefeito do município de Palmeirina afrontou o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; o art. 93 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967; e o art. 6º da Portaria MDS 625, de 10 de agosto de 2010. Reputou-se cabível a sua citação para apresentar alegações de defesa e/ou recolher aos cofres do FNAS o valor total do montante repassado, que foi feita nos seguintes termos:

Responsável: Severino Eudson Catão Ferreira (CPF 303.422.524-53), prefeito municipal na gestão 2009-2012

Ocorrência: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos pelo FNAS ao município de Palmeirina, no exercício de 2011, para aplicação nos Serviços de Proteção Social Especial (PSE) e Proteção Social Básica (PSB).

Detalhamento do débito:

<i>Detalhamento do Débito</i>	
<i>Piso Variável de Média Complexidade - PETI</i>	
<i>Valor Original (R\$)</i>	<i>Data da Ocorrência</i>
<i>3.500,00</i>	<i>17/01/2011</i>
<i>3.500,00</i>	<i>14/02/2011</i>
<i>3.500,00</i>	<i>17/03/2011</i>
<i>3.500,00</i>	<i>08/04/2011</i>
<i>3.500,00</i>	<i>11/05/2011</i>
<i>3.500,00</i>	<i>06/06/2011</i>
<i>3.500,00</i>	<i>11/07/2011</i>
<i>3.500,00</i>	<i>10/08/2011</i>
<i>3.500,00</i>	<i>08/09/2011</i>
<i>3.500,00</i>	<i>07/10/2011</i>
<i>3.500,00</i>	<i>21/11/2011</i>
<i>3.500,00</i>	<i>14/12/2011</i>
<i>Projovem Adolescente – PBV I</i>	
<i>Valor Original (R\$)</i>	<i>Data da Ocorrência</i>
<i>3.768,75</i>	<i>20/01/2011</i>
<i>3.768,75</i>	<i>02/05/2011</i>
<i>3.768,75</i>	<i>06/04/2011</i>
<i>3.768,75</i>	<i>05/05/2011</i>
<i>3.768,75</i>	<i>03/08/2011</i>
<i>3.768,75</i>	<i>30/08/2011</i>
<i>3.768,75</i>	<i>06/09/2011</i>
<i>3.768,75</i>	<i>22/08/2011</i>
<i>3.768,75</i>	<i>20/09/2011</i>
<i>3.768,75</i>	<i>20/10/2011</i>
<i>3.768,75</i>	<i>24/11/2011</i>
<i>3.768,75</i>	<i>16/12/2011</i>
<i>Piso Básico Variável II</i>	
<i>Valor Original (R\$)</i>	<i>Data da Ocorrência</i>

<i>Detalhamento do Débito</i>	
<i>1.578,60</i>	<i>13/01/2011</i>
<i>1.578,60</i>	<i>14/02/2011</i>
<i>1.578,60</i>	<i>17/03/2011</i>
<i>1.578,60</i>	<i>11/04/2011</i>
<i>1.578,60</i>	<i>06/05/2011</i>
<i>1.578,60</i>	<i>08/06/2011</i>
<i>1.578,60</i>	<i>11/07/2011</i>
<i>1.578,60</i>	<i>08/08/2011</i>
<i>1.578,60</i>	<i>12/09/2011</i>
<i>1.578,60</i>	<i>11/10/2011</i>
<i>1.578,60</i>	<i>22/11/2011</i>
<i>1.578,60</i>	<i>14/12/2011</i>
<i>Piso Básico Fixo</i>	
<i>Valor Original (R\$)</i>	<i>Data da Ocorrência</i>
<i>4.500,00</i>	<i>17/01/2011</i>
<i>4.500,00</i>	<i>24/02/2011</i>
<i>4.500,00</i>	<i>15/03/2011</i>
<i>4.500,00</i>	<i>27/04/2011</i>
<i>4.500,00</i>	<i>31/05/2011</i>
<i>4.500,00</i>	<i>09/06/2011</i>
<i>4.500,00</i>	<i>14/07/2011</i>
<i>4.500,00</i>	<i>15/08/2011</i>
<i>4.500,00</i>	<i>13/09/2011</i>
<i>4.500,00</i>	<i>19/10/2011</i>
<i>4.500,00</i>	<i>11/11/2011</i>
<i>4.500,00</i>	<i>22/12/2011</i>

Conduta: omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos pelo FNAS ao município de Palmeirina, no exercício de 2011, para aplicação nos Serviços de Proteção Social Especial (PSE): piso variável de média complexidade - PETI e de Proteção Social Básica (PSB): projevem adolescente - PBV I, piso básico variável II e piso básico fixo; contrariando os seguintes dispositivos constitucionais, legais e regulamentares: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967; e art. 6º da Portaria MDS 625, de 10 de agosto de 2010.

4. A proposta supra contou com a anuência do titular da unidade técnica (peça 6).

5. Por meio do Ofício 803/2017 – TCU/Secex-TCE, de 24/5/2017 (peça 8, v. AR à peça 9), efetuou-se a citação do responsável.

6. O responsável solicitou prorrogação de prazo para apresentar suas alegações de defesa (peça 10), pedido este deferido (peça 12).

7. O mesmo apresentou suas alegações de defesa (peça 13, p. 1-13), cujos argumentos serão objeto de análise a seguir. Encaminhou, também, documentação referente à prestação de contas dos recursos repassados, acostada às peças 13 (p. 16-36), 15 e 16 destes autos.

8. Na instrução anterior (peça 13), ante a necessidade de diligência a ser feita ao órgão repassador, não foi efetuada a análise das alegações de defesa apresentadas. Propôs-se, então, a realização de diligência ao FNAS para que, mediante Nota Técnica/Parecer Conclusivo, informasse sobre a pertinência e a possibilidade de os documentos oferecidos servirem de subsídio ao exame de mérito da presente TCE.

9. A providência supra foi autorizada pelo Ministro Relator, conforme Despacho de peça 22.

10. Por meio do Ofício 9900/2019-TCU/Secex-TCE, de 30/10/2019, efetuou-se a diligência proposta ao FNAS. A resposta encaminhada será objeto de análise na seção 'Exame Técnico'.

EXAME TÉCNICO

Das alegações de defesa

Da tempestividade (peça 13, p. 1)

11. Alega tempestividade das alegações de defesa, uma vez que solicitou prorrogação do prazo para apresentação das alegações de defesa, que inicialmente findaria em 13/7/2017. Com o deferimento do pleito, o prazo teve como termo final o dia 12/8/2017, prorrogando-se para o primeiro dia útil subsequente, qual seja, dia 14/8/2017.

Análise

12. As alegações de defesa foram apresentadas dentro do prazo suplementar concedido, podendo ser analisadas.

Dos fatos (peça 13, p. 2-7)

13. Discorre que, não obstante a ausência de prestação de contas, o valor repassado foi integralmente destinado para os serviços pactuados – PSB e PSE, conforme faz prova o Relatório de Gestão anexo.

14. Prossegue afirmando que tal documento comprova que a integralidade dos recursos repassados, R\$ 160.168,20, foi devidamente aplicada no custeio das despesas relativas aos referidos programas, tais como despesas de pessoal (educadores sociais, coordenadores dos programas, assistentes sociais, psicólogos, digitadores, entrevistadores do bolsa família, etc), material de expediente (caneta, lápis, papel, etc), compra de merenda, compra de fardamento, dentre outras.

15. Realça que a Secretaria de Assistência Social do município realizou diversas ações no sentido de reduzir as desigualdades e promover a justiça social, tudo com o objetivo de valorizar o desenvolvimento social e resgatar a cidadania dos munícipes.

16. Teceu alguns comentários acerca do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), Centro de Referência de Assistência Social (Cras), Projovem e Bolsa Família. Suscintamente, em que consistem tais programas e finalidade dos mesmos.

17. Alega que a prestação de contas não foi apresentada à época por falha meramente formal, em decorrência de mão de obra qualificada no município para instruir regularmente a prestação de contas, não se podendo falar em malversação dos recursos ou conduta dolosa do então gestor municipal, visto que sequer houve dano ao erário, uma vez que os serviços foram efetivamente prestados.

Análise

18. Quanto aos argumentos referentes à boa e regular aplicação dos recursos repassados, ressalta-se que a competência ordinária para analisar e apreciar as contas relativas aos Programas Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, de conformidade com o Acórdão TCU 4812/2009 - Segunda Câmara, da relatoria do Exmo. Sr. Ministro Raimundo Carrero, é do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

19. Assim sendo, caso o FNAS entenda que os recursos foram devidamente aplicados na finalidade estipulada, afastar-se-á o débito.

20. Quanto à alegação de que a prestação de contas não foi apresentada por falha meramente formal, em decorrência da ausência de mão de obra qualificada, tal justificativa não merece prosperar, visto que ninguém pode se beneficiar da própria torpeza. Não seria razoável acreditar que, após 3 anos de mandato, o gestor não teve tempo hábil para dotar o município de pessoal apto para a realização de tais tarefas.

21. Quanto ao argumento de que não houve conduta dolosa, ressalta-se que para que reste configurada a responsabilidade do gestor, basta a conduta culposa, a qual evidencia a inobservância de um dever de cuidado objetivo imposto a todas pessoas de razoável diligência.

22. No caso em tela, ocorreu negligência do ex-prefeito, verificando-se o descaso, a falta de cuidado ou de atenção, a indolência, geralmente o non facere quod debeat, quer dizer, a omissão quando do agente se exigia uma ação ou conduta positiva.

23. Nesse sentido, cabe citar elucidativo trecho do voto do Ministro Relator no Acórdão nº 2.147/2015 – Plenário, **verbis**:

‘Assim, uma vez que se trata de situação verificada com frequência na instituição, o ex-titular da prefeitura universitária deve ser responsabilizado em razão de sua negligência em relação à ausência de planejamento adequado, de acordo com a jurisprudência desta Corte.’

24. Ante a negligência da conduta do ex-gestor, entende-se que as alegações de defesa não merecem ser acolhidas.

Da obrigatoriedade de observância à teoria da responsabilidade subjetiva (peça

25. Alega que a manifestação desta Corte precisa ser essencialmente narrativa, devendo relatar o fato com todas as suas nuances, isto é, não só a ação transitiva, como a pessoa que a praticou, os meios que empregou, o malefício que produziu, os motivos que determinaram, a maneira pela qual praticou, o lugar onde praticou e o tempo.

26. Cita jurisprudência deste Tribunal no sentido de que a responsabilidade deve ser subjetiva, com descrição individualizada da conduta, demonstração do nexo causal entre a infração praticada e o dano (peça 13, p. 8)

27. Alega que o relatório constante dos autos contra o entendimento do próprio TCU, uma vez ausentes os pressupostos para a responsabilização do ex-gestor.

28. Desse modo, não havendo nos autos qualquer conduta do ex-gestor que corrobore para a efetivação de algum dano ao erário, conforme comprovado pelos documentos juntados aos autos, não há que se falar em obrigação de ressarcimento.

29. Ressalta que, conforme previsão no texto constitucional e na legislação infraconstitucional, a responsabilização de agentes públicos por danos causados ao erário requer, no mínimo, a caracterização da culpa desse servidor, o que não foi comprovado nos autos deste processo.

Análise

30. Conforme instrução acostada à peça 4 destes autos, verifica-se que consta, na matriz de responsabilização, a irregularidade verificada, responsável pela prática da conduta, conduta e nexo de causalidade, bem como foi feita a aferição da culpabilidade.

31. Quanto aos motivos que levaram o ex-gestor a ser omissivo quanto ao dever de prestar contas, não cabe quer ao TCU apontá-los. Até mesmo porque motivo é o fato de direito que determina o fundamento do ato administrativo, e não há motivo para que o gestor pratique um ato, neste caso omissivo, em discordância com a legislação pertinente, que prevê o dever de prestar contas, conforme mandamento constitucional insculpido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

32. Não restam dúvidas de que para que alguém seja responsabilizado, no âmbito do TCU, é preciso que esteja caracterizado que o agente atuou com culpa em seu sentido amplo.

33. *Importante ressaltar que, na seara pública, cumpre ao gestor demonstrar que empregou corretamente os recursos que lhe foram confiados. A propósito, cite-se o excerto do voto condutor do Acórdão 7/1999 – 1ª Câmara:*

Como se verifica, a questão dos autos passa a ser exclusivamente relacionada ao ônus da prova. De forma distinta do que ocorre no processo penal, o gestor dos recursos federais repassados por meio de convênio tem o dever jurídico de prestar contas e, por via de consequência, comprovar a boa e regular gestão das verbas que lhe são confiadas. Nesse diapasão, não socorre o responsável, neste processo, a falta de provas de que tenha desviado os recursos, pela simples razão de que o ônus de provar a regular aplicação dos recursos federais é inteiramente seu.

34. *Conforme já salientado anteriormente (v. itens 30-33), restou caracteriza a culpa do defendente, que agiu de forma negligente ao não apresentar a prestação de contas no prazo estipulado.*

35. *Entende-se, portanto, que alegações de defesa não merecem acolhimento.*

Da total ausência de má-fé ou dolo (peça 13, p. 10-12)

36. *Alega que não houve má-fé ou intenção de desviar os recursos advindos do fundo, uma vez que em momento algum restou evidenciada a intenção do defendente no sentido de se beneficiar os mencionados valores.*

37. *Prossegue que para ser configurado eventual ato de improbidade, o agente deverá agir de forma intencional, estabelecendo a necessidade do elemento subjetivo para a configuração da improbidade, sendo essencial a caracterização da culpabilidade do agente público, em razão da impossibilidade de se punir com fulcro na responsabilidade objetiva.*

38. *Discorre que, inexistindo elementos que evidenciem qualquer ato maculado pela presença de dolo, não há de subsistir a imputação de culpa, ante a impossibilidade de admissão dos efeitos da responsabilidade objetiva, nos termos demonstrados pelos fatos constantes no processo, afastando a responsabilidade objetiva em casos de improbidade administrativa.*

39. *Finaliza argumentando que em momento algum nos autos foi indicado favorecimento, vantagem indevida, enriquecimento ilícito, condutas eivadas de dolo ou má-fé, inexistindo elementos que vinculem o defendente a qualquer benefício pessoal na utilização dos recursos advindos do fundo, fato que isenta o defendente de qualquer penalidade.*

Análise

40. *Para que reste configurada a responsabilidade do agente, não é essencial que o mesmo tenha agido com má-fé ou dolo, bastando que reste configurada a culpa do mesmo. Conforme já salientado anteriormente (v. itens 30-33), restou caracteriza a culpa do defendente, que agiu de forma negligente ao não apresentar a prestação de contas no prazo estipulado.*

41. *Na responsabilidade objetiva, ao contrário, não há que se cogitar de culpa, sendo suficiente a demonstração do dano causado e do nexo de causalidade entre a conduta do agente e o dano, sem perquirição da culpa.*

42. *Quanto ao argumento de que não houve locupletamento, ressalta-se que, para fins de ressarcimento, pouco importa se a irregularidade foi praticada com dolo ou culpa. O dano ao erário deverá ser recomposto, independente de o gestor ter agido com a deliberada intenção de lesar o patrimônio público ou com falta de cuidado. Com relação à natureza da responsabilização deste Tribunal, tem-se que ‘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 para que este seja responsabilizado’ (Acórdão 9004/2018 – 1ª Câmara, relator: Bruno Dantas). No mesmo sentido, ‘a responsabilidade dos gestores perante o TCU é de natureza subjetiva, podendo se originar de conduta comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos da União ou, ainda, aos que, sem deter essa condição, causarem prejuízos aos cofres públicos’ (Acórdão 6660/2015 – 2ª Câmara, relator: Augusto Nardes).*

43. *Assim sendo, as alegações de defesa não merecem ser acolhidas.*

Da diligência ao FNAS

44. Em resposta, o FNAS encaminhou o Ofício 18/2020/SE/SGFT/DEFNAS/CGPC/COMON/MC (peça 26, p. 1).

45. Quanto ao questionamento acerca da documentação extemporaneamente encaminhada a este Tribunal, informa que foi emitida a Nota Técnica 2495/2019 (peça 26, p. 6), contendo análise da referida documentação. Verificou-se que os documentos indicam que o município teria atendido parcialmente à solicitação do FNAS e, assim, a prestação de conta estaria apta para aprovação no valor de R\$ 126.684,00, devendo ser reprovada a quantia de R\$ 40.794,54 referente às despesas inelegíveis com tarifas bancárias, no valor de R\$ 53,50, e não apresentação de documentação comprobatória, no valor de R\$ 40.741,04.

46. Apontou, ainda, como interlocutor do assunto o Sr. Marco Antônio Rodrigues de Carvalho, Coordenador de Análise de Prestação de Contas – Repasses Fundo a Fundo, da Coordenação Geral de Prestação de Contas.

Análise

47. Embora o FNAS tenha apontado um montante de R\$ 126.684,00 apto para aprovação, entende-se, com base na documentação encaminhada pelo defendente, que o montante de despesas apto a ser aprovado é de R\$ 127.648,20, conforme planilha à peça 27.

48. Quanto à impugnação de débito em razão de pagamento de tarifas bancárias, há jurisprudência neste Tribunal no sentido de que não cabe imputação de débito a conveniente em razão de despesas bancárias decorrentes da simples utilização de serviços bancários necessários e inevitáveis para a manutenção da conta corrente específica e para a execução do objeto do convênio, que não sejam consequência de comportamento inadequado do titular da conta corrente. Nesse sentido são os Acórdãos 169/2019 – Primeira Câmara, Relator Marcos Bemquerer, 4661/2017 – Primeira Câmara, Relator Benjamin Zymler, 2508/2018 – Segunda Câmara, Relator Aroldo Cedraz.

49. Assim sendo, entende-se cabível a imputação de débito no valor de R\$ 32.466,50, valor este resultante da diferença entre o montante total repassado, de R\$ 160.168,20, e o valor referente às despesas comprovadas, de R\$ 127.648,20 e às despesas bancárias, de R\$ 53,50.

50. Insta ressaltar que, conforme já mencionado na instrução anterior (peça 19), conforme entendimento desta Corte de Contas, a apresentação de documentos integrantes da prestação de contas no âmbito do TCU, portanto, fora do prazo legal, pode elidir o débito no caso de comprovada a aplicação regular dos recursos, mas não sana a irregularidade consistente na omissão original do gestor no dever de prestar contas, caso ausente justificativa plausível para o atraso verificado.

51. Esse entendimento está amparado nos Acórdãos 621/2014-1ª Câmara, da relatoria do Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler; 5.137/2014–TCU-2ª Câmara, da relatoria do Exmo. Sr. Ministro José Jorge; 855/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Exmo. Sr. Ministro Vital Do Rêgo; 4.887/2015-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler; e 9.810/2015-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Exmo. Sr. Ministro Marcos Bemquerer.

52. O Regimento Interno do Tribunal é claro ao definir que a apresentação de documentos comprobatórios de despesas, extemporaneamente, não é suficiente para elidir a irregularidade caracterizada pela omissão no dever de prestar contas, salvo se acompanhada de justificativas plausíveis como atenuante para tal conduta, conforme disposto no seu art. 209, § 4º, transcrito abaixo:

‘§ 4º Citado o responsável pela omissão de que trata o inciso I, bem como instado a justificar a 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 da cominação da multa prevista no inciso I do art. 268.’

53. Nessa hipótese, a manutenção da irregularidade fundamenta-se na omissão no dever de prestar contas (art. 16, inciso III, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992) e a conduta ensejaria, ainda, aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica/TCU, conforme parágrafo único do

art. 19 do mesmo normativo. Esse entendimento está amparado nos Acórdãos 621/2014-1ª Câmara, 5.137/2014–TCU-2ª Câmara, 855/2015–TCU-Plenário, 4.887/2015-TCU-1ª Câmara e 9.810/2015-TCU-2ª Câmara.

54. Cumpre destacar, ainda, que o débito remanescente é decorrente da ausência de encaminhamento de documentos comprobatórios das despesas efetuadas, ou seja, o responsável continuou omissos no que se refere à obrigação de prestar contas quanto a essas despesas. Assim sendo, como o débito permanece, aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica/TCU.

55. Quanto à possibilidade de aplicação cumulativa das multas dos arts. 57 e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, ainda que seja adequada a realização de citação e audiência do responsável, por força do disposto no art. 209, §4º, do Regimento Interno do TCU, o Tribunal reconhece que existe relação de subordinação entre as condutas de ‘não comprovação da aplicação dos recursos’ e de ‘omissão na prestação de contas’, sendo a primeira consequência da segunda, o que enseja, na verificação das duas irregularidades, a aplicação da multa do art. 57, com o afastamento da multa do art. 58, inciso I, em atenção ao princípio da absorção (Acórdão 9579/2015 - TCU - 2ª Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo; Acórdão 2469/2019 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman).

56. Conforme leciona Cezar Bitencourt (Tratado de Direito Penal: parte geral - 8ª Edição - São Paulo: Saraiva, 2003. Pg. 565), na absorção, ‘(...) a pena do delito mais grave absorve a pena do delito menos grave, que deve ser desprezada’. No caso concreto, a ‘omissão no dever de prestar contas’, embora seja uma irregularidade autônoma, funciona como fase ou meio para a consecução da ‘não comprovação da aplicação dos recursos’, havendo clara relação de interdependência entre essas condutas. Dessa forma, recaindo as duas ocorrências num mesmo gestor, deve prevalecer a pena do delito mais grave, qual seja, a multa do art. 57, da Lei 8.443/1992.

57. Cumpre observar, ainda, que a conduta do responsável, consistente na irregularidade ‘não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados em face da omissão no dever de prestar contas’, configura violação não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da administração pública, eis que, em última análise, ocorre o comprometimento da necessária satisfação à sociedade sobre o efetivo emprego dos recursos públicos postos à disposição da municipalidade, por força do instrumento de repasse em questão. Nesses casos, em que fica evidente a falta de transparência e lisura, não há como afastar as suspeitas sempre presentes de que a totalidade dos recursos públicos federais, transferida ao município, tenha sido integralmente desviada, em prol de gestor ímprobo, ou de pessoas por ele determinadas, a revelar grave inobservância de dever de cuidado no trato com a coisa pública, isto é, ato praticado com culpa grave, pois, na espécie, a conduta do responsável se distancia daquela que seria esperada de um administrador público minimamente diligente, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018 (Acórdão 1689/2019-Plenário, Relator: Ministro Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-Plenário, Relator: Ministro José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler)

CONCLUSÃO

58. Em face da análise promovida nos itens 11-53 da seção ‘Exame Técnico’, propõe-se acatar a documentação apresentada e afastar parcialmente o débito imputado ao Sr. Severino Eudson Catão Ferreira. Entretanto, o mesmo não apresentou argumentos aptos a ilidir a irregularidade de ‘não comprovação da boa e regular gestão dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no exercício de 2011, na modalidade fundo a fundo, para aplicação nos Serviços de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), ante a omissão do dever de prestar contas dos referidos recursos’.

59. Conforme anteriormente discorrido, a apresentação de documentos integrantes da prestação de contas no âmbito do TCU, portanto, fora do prazo legal, pode elidir o débito no caso de comprovada a aplicação regular dos recursos, mas não sana a irregularidade consistente na omissão

original do gestor no dever de prestar contas, caso ausente justificativa plausível para o atraso verificado.

60. Ante a não apresentação de comprobatória referente à totalidade dos recursos repassados, entende-se cabível a imputação de débito no valor de R\$ 32.466,50, valor este resultante da diferença entre o montante total repassado, de R\$ 160.168,20, e o valor referente às despesas comprovadas, de R\$ 127.648,20 e às despesas bancárias, de R\$ 53,50.

61. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica/TCU, conforme apontamentos feitos nos itens 55-57 desta instrução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

62. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) afastar parcialmente débito imputado ao Sr. Severino Eudson Catão Ferreira (CPF 303.422.524-53);

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'a' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas da Sr. Severino Eudson Catão Ferreira (CPF 303.422.524-53), condenando-o ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculadas a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/5/2012	32.466,50

Valor atualizado do débito (com juros) em 10/12/2020: R\$ 56.305,18 (peça 28).

c) aplicar ao Sr. Severino Eudson Catão Ferreira (CPF 303.422.524-53) a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de 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 do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, inciso I, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando 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;

f) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis, informando-lhe que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço <http://www.tcu.gov.br/acordaos>; e

g) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Secretaria Especial do Desenvolvimento Social e aos responsáveis, para ciência;

h) *informar à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e*

i) *informar à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”*

3. Enfim, por intermédio do Exmo. Sr. Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, o MPTCU anuiu à aludida proposta da unidade técnica, tendo consignado o seu parecer à Peça 36 nos seguintes termos:

“(…) À vista dos elementos contidos nos autos, manifestamo-nos, em essência, de acordo com a análise e a proposta de encaminhamento apresentadas pela unidade técnica à peça 29. Em complemento, tecemos breves considerações sobre a prescrição da pretensão punitiva, examinando a possibilidade de sua ocorrência no caso concreto.

Conforme entendimento defendido pela Procuradora-Geral do MP/TCU no julgamento do TC 032.048/2016-5, os prazos prescricionais da pretensão punitiva a serem observados pelo TCU, com o advento das recentes decisões do STF relacionadas ao instituto da prescrição (1.ª Turma: MS 32.201, DJe-173, 4/8/2017; 2.ª Turma: MS 35.512-AgR, DJe-135, 19/6/2019 e MS 36.067, DJe-234, 28/10/2019), devem ser os definidos pela Lei 9.873/1999, tese que anuímos em outros processos.

A referida Lei estabelece prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, dispondo ainda sobre o termo inicial e as causas de interrupção da respectiva contagem:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II – por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III – pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (grifamos)

Com efeito, a contagem do prazo prescricional será interrompida e restituída na integralidade sempre que verificada a ocorrência de alguma das hipóteses legais, não havendo vedação legal no sentido de que esse prazo seja interrompido mais de uma vez, como ocorrido no presente caso, haja vista a ocorrência de várias hipóteses interruptivas até o momento, cada qual restituindo a integralidade do prazo prescricional previsto na Lei 9.873/99.

Contextualizando, os recursos foram repassados ao município ao longo do exercício de 2011. De acordo com a Portaria MDS nº 625 de 10/8/2010, o prazo para prestar contas pelo responsável terminava em 30 de abril do ano seguinte, ou seja, em 30/04/2012. De acordo com as informações presentes nos autos, houve tentativas de notificar o responsável em 06/02/2014 e em

13/7/2015 (peça 1, fls. 6/8). Em 3/2/2016, foi encaminhado o processo administrativo para análise (peça 1, fl.1). Em 23/5/2017, foi autorizada a citação do responsável (peça 6), e, em 9/9/2019, foi autorizada pelo Exmo. Relator a realização de diligência junto ao Fundo Nacional de Assistência Social. Essas e diversas outras ações processuais interromperam a contagem do prazo prescricional.

Dito isso, nota-se que, no caso concreto, não houve a prescrição da pretensão punitiva. A Administração Pública não demorou mais de cinco anos para cobrar a prestação de contas do gestor responsável, tampouco deixou de movimentar o processo por três anos.”

É o Relatório.