



TC 023.338/2017-2

Tipo: Tomada de Contas Especial (recurso de revisão)

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Lagoa do Piauí - PI

Recorrente: Antônio Francisco de Oliveira Neto (CPF 446.195.103-00)

Advogado(s): Igor Martins Ferreira de Carvalho (OAB/PI 5.085 – procuração, peça 80)

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Convênio. Omissão no dever de prestar contas. Revelia. Ausência de documentos aptos a comprovar a regular aplicação dos recursos. Contas irregulares com imputação de débito e multa. Recurso de revisão. Razões recursais insuficientes para alterar o mérito do acórdão. Negativa de provimento do recurso.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Antônio Francisco de Oliveira Neto (peça 67-79) contra o Acórdão 5.001/2020-TCU-1ª Câmara (peça 36, Rel. Min. Benjamin Zymler). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea "a"; 19 e 23, inciso III, todos da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Srs. Matias Barbosa de Miranda Neto e Antônio Francisco de Oliveira Neto;

9.2. condenar os responsáveis ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculadas a partir das datas correspondentes até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

9.2.1. Sr. Matias Barbosa de Miranda Neto:

VALOR ORIGINAL (Real)	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 56.841,92	4/7/2008
R\$ 38.158,08	31/8/2011

9.2.2. Sr. Antônio Francisco de Oliveira Neto:

VALOR ORIGINAL (Real)	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 23.000,00	3/4/2013

9.3. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das datas das notificações, para que os responsáveis comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);



9.4. aplicar aos Srs. Matias Barbosa de Miranda Neto e Antônio Francisco de Oliveira Neto multas individuais de R\$ 15.000,00 e R\$ 4.000,00, respectivamente, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992;

9.5. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das datas das notificações, para que os responsáveis comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) ;

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

9.7. autorizar, desde já, caso venha a ser solicitado, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais, nos termos do art. 217 do RI/TCU, com a incidência sobre cada parcela dos devidos encargos legais até o efetivo pagamento, esclarecendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RI/TCU) ;

9.8. dar ciência desta decisão aos responsáveis e à Fundação Nacional de Saúde;

9.9. encaminhar cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Piauí, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa, em razão da não apresentação da prestação de contas dos recursos transferidos à Prefeitura Municipal de Lagoa do Piauí/PI em face do Convênio 1094/2004 (Siafi 532816), cujo objeto era a execução de sistema de resíduos sólidos, conforme Plano de Trabalho (peça 1, p. 4-7).

3. Para a consecução da avença foi previsto o aporte de R\$ 315.788,46, sendo R\$ 284.209,61 à conta do concedente e o restante equivalente à contrapartida do município. Desse montante, a Funasa repassou o total de R\$ 227.367,69, conforme ordens bancárias datadas de 4/7/2008, 29/8/2011 e 3/4/2013.

4. Na fase interna da tomada de contas especial, o órgão concedente emitiu o Parecer Técnico datado de 30/3/2015, mediante o qual reconheceu a execução física de 50% dos recursos transferidos, mas recomendou a reprovação integral dos valores repassados, " (...) tendo em vista que o objetivo do convênio não foi alcançado e que mesmo atualmente os serviços executados não estão sendo utilizados de maneira adequada estando sendo destruídos pela não operação do confinamento dos [resíduos sólidos urbanos] RSU disposto no local" (peça 1, p. 125).

5. Sob o ponto de vista financeiro, a Funasa analisou os extratos bancários da conta aplicação, os únicos documentos enviados pelo conveniente a título de prestação de contas, e aprovou as contas referentes ao valor de R\$ 109.367,69, devolvidos pela Prefeitura Municipal de Lagoa do Piauí/PI, e reprovou o montante de R\$ 118.000,00, em razão da omissão no dever de prestar contas da quantia de R\$ 95.000,00 e a impugnação parcial pela área financeira do valor de R\$ 23.000,00

6. Por esses motivos, o órgão concedente concluiu pela existência de débito equivalente à quantia supramencionada, tendo atribuído responsabilidade para a devolução da quantia de R\$ 95.000,00 ao Sr. Matias Barbosa de Miranda Neto, ex-prefeito do referido município de 1/1/2005 a 31/12/2012, e do montante de R\$ 23.000,00 ao Sr. Antônio Francisco de Oliveira Neto, ex-prefeito municipal de 1/1/2013 a 31/12/2016.

7. Submetidos os autos a esta Corte de Contas, os responsáveis foram regularmente citados pelo Tribunal. Ademais, foi realizada audiência do Sr. Matias Barbosa de Miranda Neto, haja vista o



“não cumprimento do prazo estipulado para a prestação de contas da primeira parcela dos recursos transferidos por meio do Convênio 1094/2004 - Siafi 532816”.

8. Após a regular notificação, não houve qualquer manifestação dos responsáveis. Em razão disso, foram considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas contas foram julgadas irregulares, sendo-lhes imputado o débito apurado e aplicadas multas individuais na forma da introdução supra.

9. Irresignado, o Sr. Antônio Francisco de Oliveira Neto apresenta o presente recurso de revisão, requerendo, em síntese, o provimento do recurso para que suas contas sejam julgadas regulares, ainda que com ressalvas.

10. No que concerne à prescrição, observa-se que a Resolução-TCU 344/2022 não se aplica aos processos nos quais tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU, conforme dispõe o art. 18 daquela norma. O trânsito em julgado do acórdão vergastado, no que tange ao ora recorrente, ocorreu em 10/6/2020 (peça 58).

ADMISSIBILIDADE

11. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 75 e do despacho de peça 94.

EXAME DE MÉRITO

12. Delimitação

12.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

- a) a citação realizada foi nula (peça 67, p. 4);
- b) ofensa aos princípios do contraditório e ampla defesa (peça 67, p. 5);
- c) não houve omissão no dever de prestar contas (peça 67, p. 6);
- d) o pagamento feito pelo recorrente foi legal e não deve ser causa de irregularidade das contas (peça 67, p. 7);
- e) não foram observados os requisitos para responsabilização do gestor (peça 67, p. 7-8).

13. A citação realizada foi nula (peça 67, p. 4).

13.1. O recorrente defende que a citação realizada foi nula com fundamento nos seguintes argumentos:

a) a comunicação de que o gestor deve se defender é requisito de validade de qualquer processo. Além da falta de citação, há a sua nulidade quando não se observam as prescrições legais para o instituto, nos termos do art. 22 da Lei 8.443, de 1992, e art. 179 do RITCU;

b) os Avisos de Recebimento (ARs) juntados ao processo de TCE são assinados por várias pessoas, menos pelo recorrente. Ocorre que as pessoas que assinaram esses ARs nunca o entregaram para o recorrente. Justamente para que casos assim não ocorram, é que a citação deve ser pessoal, o que não ocorreu no caso em questão, merecendo a nulidade da citação feita.

Análise:

13.2. Conforme consta dos autos, o responsável foi regularmente citado, por meio dos ofícios 3225-3227/2018-TCU/Seproc, datados de 28/11/2018, com respectivos avisos de recebimento às peças 21 a 24. Ao contrário das disposições do CPC, que exige a citação pessoal do réu, no âmbito deste Tribunal, em face do disposto no inciso I do art. 22 da Lei 8.443/1992, as notificações são regidas pelas disposições do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) as quais prescrevem:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência e de rejeição de alegações de defesa, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado nos órgãos oficiais, quando o seu destinatário não for localizado. [grifos]

13.3. Nesse contexto, é entendimento sedimentado no âmbito deste Tribunal que a entrega do ofício de citação "no endereço do destinatário" resta validamente atendida, sem infringir os princípios que norteiam o contraditório e a ampla defesa, se for utilizada a informação de endereço constante no sistema CPF da Receita Federal. Com efeito:

a) Acórdão 1.504/2012-TCU-Segunda Câmara (relatoria do Ministro Augusto Nardes):

O aviso de recebimento dos Correios (AR), fazendo prova de que a citação foi entregue no endereço do responsável constante na base de dados do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), justifica a rejeição de nulidade processual, arguida sob a alegação de ausência de ciência pessoal da comunicação processual;

b) Acórdão 501/2015-TCU-Plenário (relatoria do Ministro-substituto André de Carvalho):

O endereço de envio de ofícios de audiência e citação deve ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas de informações disponíveis ao TCU, em especial, junto à base de dados da Receita Federal do Brasil, procedendo à juntada das consultas ao respectivo processo;

c) Acórdão 5.821/2013-TCU-Segunda Câmara (relatoria do Ministro Benjamin Zymler):

Não há qualquer afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa na realização da citação mediante a simples entrega do ofício de comunicação no endereço do responsável. Contudo, o ato processual de citação original é nulo quando o ofício não for entregue no endereço correto do responsável.

13.4. Assim, não há a obrigatoriedade de que a referida entrega seja efetuada, de forma pessoal, ao destinatário da citação conforme se extrai dos enunciados dos acórdãos 1.019/2008-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Benjamin Zymler), 1.504/2012-TCU-Segunda Câmara (relatoria do Ministro Augusto Nardes), 680/2020-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Vital do Rêgo), dentre outros. Tal posicionamento foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito do julgamento do Agravo Regimental no Mandado de Segurança 25.816, que julgou válida a forma de citação efetuada por este Tribunal:

Ementa: Agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do Tribunal de Contas da União. Art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei n. 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

13.5. *In casu*, consta dos autos que foram utilizados os diversos endereços do recorrente, tanto da base de dados da Receita Federal, quanto dos sistemas corporativos do Tribunal e da internet (pesquisa de endereço às peças 15 e 16). Em todos os casos, houve recebimento das citações e essa informação é corroborada, inclusive, pelo ora recorrente, que apenas questiona a falta de entrega pessoal da citação. Essa citação pessoal, conforme visto, não é obrigatória.

13.6. Assim, não houve nulidade processual por vício na citação do responsável, uma vez que ele foi regularmente citado nos endereços constantes da base de dados da Receita Federal, dos sistemas corporativos do Tribunal e da internet, houve recebimento das citações e essa informação é corroborada, inclusive, pelo ora recorrente, que apenas questiona a falta de entrega pessoal da citação, o que, conforme jurisprudência colacionada, não é obrigatória.

14. Ofensa aos princípios do contraditório e ampla defesa (peça 67, p. 5).

14.1. O recorrente defende que houve ofensa aos princípios do contraditório e ampla defesa com fundamento nos seguintes argumentos:

a) a CF/88, em seu art. 5º, LV, dispõe que é assegurado a qualquer litigante em processo judicial ou administrativo, as garantias da ampla defesa e contraditório, e no inciso LVI, o devido processo legal. Ocorre que tais garantias não foram devidamente observadas no processo de prestação de contas de convênio no âmbito da Funasa, visto que o recorrente não foi comunicado previamente da vistoria *in loco* realizada;

b) as fotografias tiradas pelos técnicos da Funasa carecem de qualidade para atestar que os itens foram executados, e não servem para provar o contrário e com base nelas condenar alguém, sob pena da quebra da isonomia e ofensa ao Princípio do *in dubio pro reo*;

c) a busca da verdade material coloca em plano secundário os aspectos formais vinculados à produção dos atos processuais, destacando o seu caráter material, impõe-se a submissão ao Princípio do Formalismo Moderado, onde toda informação relevante que conduza à verdade material, e que possa atenuar ou agravar a responsabilidade da parte, mesmo que trazida intempestivamente, deve ser juntada aos autos para ser apreciada, tendo em vista o correto encaminhamento do processo.

Análise:

14.2. A jurisprudência pacífica deste Tribunal está sedimentada no entendimento de que não é causa de nulidade a ausência de contraditório ou de notificação do responsável na fase interna da TCE, bastando, para cumprimento do contraditório e da ampla defesa, a citação no âmbito deste Tribunal, de modo a estar descaracterizado o cerceamento de defesa, para efeitos da presente TCE:

Acórdão 2.471/2013 - Plenário (Boletim de Jurisprudência 8)

A fase interna da tomada de contas especial não corresponde a processo, mas sim a procedimento de caráter inquisitório, no qual não há partes, nem lide ou litígio. O contraditório somente se torna obrigatório com o ingresso da documentação no Tribunal de Contas da União.

Acórdão 7.880/2014 - Primeira Câmara (Boletim de Jurisprudência 66)

A instauração do contraditório, para fins de condenação dos responsáveis por parte do TCU, se dá na fase externa do processo de contas especiais, por meio de sua regular citação, sendo irrelevante, para a configuração do contraditório, a ocorrência ou não de notificação anterior pela Administração na fase interna da tomada de contas especial.

14.3. O responsável foi regularmente citado pelo Tribunal (peças 17-24) e segue exercendo seu direito ao contraditório e à ampla defesa, inclusive, com a apresentação do presente recurso ora em análise. Ademais, toda a documentação fornecida pelo responsável foi analisada pela Funasa e pelo Tribunal e será objeto de análise no presente recurso.

14.4. Quanto a eventual falta de qualidade das fotografias tiradas pelos técnicos da Funasa, necessário observar que cabe ao gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação dos recursos, por meio de documentação consistente. Tal entendimento encontra fundamento na própria Constituição Federal, artigo 70, parágrafo único, que dispõe que "Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária", e no artigo 93 do Decreto-lei 200/1967, segundo o qual, "Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes".

14.5. Desse modo, não houve prejuízos ao contraditório e a ampla defesa, uma vez que os responsáveis foram regularmente citados pelo Tribunal e seguem exercendo seu direito ao contraditório e à ampla defesa, inclusive, com a apresentação do recurso ora em análise.

15. Não houve omissão no dever de prestar contas (peça 67, p. 6).

15.1. O recorrente defende que não houve omissão no dever de prestar contas com fundamento nos seguintes argumentos:

a) um dos motivos para o julgamento de irregularidade às contas do recorrente é a omissão no dever de prestar contas. Ocorre que não houve omissão alguma. Todas as vezes que o recorrente foi notificado pela Funasa para se manifestar em relação à prestação de contas, informou que tal prestação de contas era impossível de ser feita pelo fato da ausência de documentação deixada pelo ex-gestor;

b) o convênio em questão foi celebrado em 2004. O recorrente iniciou sua gestão apenas em 2013. Ele só conseguiria prestar contas de qualquer convênio se o ex-gestor tivesse deixado documentação suficiente para tal. Como o ex-gestor não fez isso, o recorrente fez o que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e ajuizou Ação de Improbidade Administrativa e Representação Criminal em face do ex-gestor;

c) a Funasa afirmou, no Parecer Financeiro 064/2015 (peça 71), que o recorrente, então gestor, não atendeu ao Ofício 577/SECOV/SUEST-PI e à Notificação 531/2014. Ocorre que o município respondeu (peça 70). Na resposta, o gestor afirmou que estava impossibilitado de prestar contas devido à ausência de documentação e anexou aos autos a comprovação de que havia ajuizado ações contra o ex-gestor, assim como determina a LRF.

Análise:

15.2. O ora recorrente foi responsabilizado nos presentes autos pelo débito de R\$ 23.000,00, referente a parcela do convênio executada em sua gestão, conforme a Nota Fiscal 082, de 18/4/2013 (peça 1, p. 142), paga em 19/4/2013, conforme extrato bancário (peça 1, p. 108). Ocorre que essa Nota Fiscal foi rejeitada pelo órgão repassador, conforme Ofício 180/2015/SECOV/SUEST-PI, de 8/5/2015 (peça 1, p. 141), ante a sua insuficiência para efeitos de prestação de contas, remanescendo a omissão no dever de prestar contas.

15.3. Naquela comunicação, o ora recorrente foi informado que os documentos apresentados eram insuficientes para realização da prestação de contas, pois faltavam os formulários expressos nos itens III, IV, V, VI e VIII do art. 28 da IN/STN 01/1997, além de os documentos apresentados não promoverem mudanças na realidade da execução física da obra, que teve impugnação de 100% pela DIESP/SUEST-PI, conforme Parecer Técnico de 14/5/2015 (peça 1, p. 143-144), que conclui que os objetivos do convênio não foram alcançados.

15.4. Vê-se que o ora recorrente não foi responsabilizado pelos recursos aplicados pelo ex-gestor, mas, de forma diversa, pelos recursos aplicados em sua gestão. A despeito dessa aplicação, o então prefeito não se desincumbiu do seu dever de prestar contas e comprovar a boa e regular aplicação desses recursos. Assim, como a documentação acostada pelo prefeito não atendia às disposições da IN/STN/ 01/1997 ele se omitiu do dever de prestar contas dos recursos por ele aplicados.

15.5. Desse modo, houve omissão no dever de prestar contas, uma vez que a documentação acostada pelo prefeito não atendia às disposições da IN/STN/ 01/1997 e não houve a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.

16. O pagamento feito pelo recorrente foi legal e não deve ser causa de irregularidade das contas (peça 67, p. 7).

16.1. O recorrente defende que o pagamento feito por ele foi legal e não deve ser causa de irregularidade das contas com fundamento nos seguintes argumentos:

a) a própria Funasa, no 11º Termo Aditivo “de ofício” de prorrogação de vigência ao Convênio CV-1094/2004 (peça 68), afirmou que houve atraso no repasse dos recursos financeiros;

b) o recorrente, em 2013, procurou o setor de engenharia da Funasa após o pedido de pagamento do valor de R\$ 23.000,00 referente à terceira e última medição por parte da empresa vencedora da licitação. Esse pedido da empresa foi feito em 13/3/2013 (peça 73). O referido aditivo foi feito em 14/3/2013 (peça 68);

c) a Funasa decidiu aditivar o convênio após o recorrente procurá-la para tirar a dúvida de como proceder e o próprio setor de engenharia da Funasa afirmou que o gestor deveria pagar o valor de R\$ 23.000,00 à empresa, já que tal valor era para sanar os serviços já executados, inclusive na gestão anterior à do recorrente;

d) a própria Funasa, no Parecer Técnico (peça 72), afirmou que “os recursos deixados pela gestão anterior seriam para saldar serviços já executados”. o gestor apenas pagou à empresa o valor relativo à parte que esta havia executado. O gestor estaria cometendo alguma ilegalidade, na verdade, se não fizesse o pagamento. Inclusive, tendo ciência disso, o próprio setor de engenharia da Funasa orientou o pagamento;

e) o recorrente já informou tal fato várias vezes no processo administrativo (peças 78 e 79) da Funasa.

Análise:

16.2. Inicialmente, importa assinalar que o recorrente se limitou à juntada do processo do convênio, desde a sua origem (peças 78 e 79), não de todo o processo de prestação de contas, como aduziu. Não foram apresentados, desse modo, documentos novos, com eficácia sobre a prova já constituída nos autos, tampouco argumentos capazes de afastar o débito que lhe foi imputado.

16.3. Não foram apresentados, igualmente, quaisquer dos formulários expressos nos itens III, IV, V, VI e VIII do art. 28 da IN/STN/ 1/1997 e não foram apresentados novos meios de prova que comprovassem que a obra realizada trouxe os benefícios esperados para a municipalidade. Além disso, a suposta execução dos serviços, para efeito de liquidação e posterior pagamento da despesa, foi atestada no mandato do ora recorrente (peça 1, p. 142).

16.4. Ainda que tenham existido atrasos nos repasses financeiros realizados pela Funasa, era atribuição do gestor, ao aplicar os recursos, garantir que atingissem os objetivos da sua destinação. O que se observou no Parecer Técnico (peça 72), de forma diversa do que pretende o ora recorrente, foi a afirmação de que mesmo sem a conclusão das obras, era possível o confinamento do lixo de forma sanitariamente correta, o que não foi feito. Em razão disso, todos os serviços realizados perderam a funcionalidade.

16.5. A jurisprudência pacífica desta Corte de Contas atribui ao responsável o dever de prestar contas da integralidade das verbas federais utilizadas. Cabe ao gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação desses recursos, o que pressupõe a comprovação da execução financeira, da execução física e do nexos de causalidade entre uma e outra (Acórdãos 5.298/2019-TCU-Segunda Câmara, relator Ministro Raimundo Carreiro; 3.223/2017-TCU- Segunda Câmara, relator Ministro Marcos Bemquerer; 10.045/2017-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

16.6. Tal entendimento encontra fundamento na própria Constituição Federal, artigo 70, parágrafo único, que dispõe que "Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária", e no artigo 93 do Decreto-lei 200/1967, segundo o qual, "Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes".

16.7. Conforme visto, outrossim, o ora recorrente apresentou, a título de prestação de contas, a Nota Fiscal 082, de 18/4/2013 (peça 1, p. 142), paga em 19/4/2013, conforme extrato bancário (peça 1, p. 108). Ocorre que essa Nota Fiscal foi rejeitada pelo Órgão Repassador, conforme Ofício

180/2015/SECOV/SUEST-PI, de 8/5/2015 (peça 1, p. 141), ante a sua insuficiência para efeitos de prestação de contas e à falta de atendimento da política pública prevista.

16.8. Ademais, não foram apresentados quaisquer elementos capazes de mudar a realidade da execução física da obra, que teve impugnação de 100% pela DIESP/SUEST-PI, conforme Parecer Técnico de 14/5/2015 (peça 1, p. 143-144), que concluiu que os objetivos do convênio não foram alcançados.

16.9. Em razão disso, o pagamento feito pelo recorrente foi irregular, uma vez que não foi possível comprovar a regular execução física do objeto e o seu aproveitamento para a municipalidade.

17. Não foram observados os requisitos para responsabilização do gestor (peça 67, p. 7-8).

17.1. O recorrente defende que não foram observados os requisitos para sua responsabilização com fundamento nos seguintes argumentos:

a) não se vislumbra, na decisão que condenou o recorrente, a observância dos requisitos necessários para a caracterização da sua conduta como ímproba, coadjuvada pela má-fé, eis que tão somente com o preenchimento desses requisitos e a comprovação inequívoca da ocorrência do dano ao erário, que é permitido responsabilizá-lo;

b) o posicionamento do administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, pág. 843/850), é no sentido de que as infrações administrativas só podem ser validamente instituídas e irrogadas a quem nelas incidiu, devendo a conduta do agente público estar devidamente tipificada em lei (legalidade);

c) tal precisão deve estar em vigor antes do fato (anterioridade), os requisitos descritos no tipo devem estar devidamente preenchidos, a não deixar dúvida alguma sobre a identidade do comportamento reprovável (tipicidade), agente consciente (dolo), e quando a aplicação das sanções, estas devem atender aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade;

d) no caso em questão, não fora comprovada a omissão no dever de prestar contas. Pelo contrário, a boa-fé do gestor resta configurada nos autos, principalmente pelo fato de ter comprovado (várias vezes) à Funasa que não prestou contas devido à ausência de documentação e ajuizamento das ações necessárias pela LRF;

e) o recorrente devolveu os recursos deixados pela gestão anterior. Tal fato deixa clara e notória a boa-fé do recorrente.

Análise:

17.2. Inicialmente, convém destacar que não cabe ao Tribunal de Contas da União o julgamento de ações de improbidade administrativa, as quais devem ter sua ação principal ajuizada pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada perante o Poder Judiciário, a quem compete julgar as lides autuadas com esse objeto, na forma dos artigos 17 e 18 da Lei 8.429/1992. Desse modo, embora alguns atos de improbidade causem dano ao erário, a caracterização da prática de condutas dessa natureza não se faz essencial para responsabilização no âmbito deste Tribunal.

17.3. Na esfera de atuação do TCU, a responsabilização por irregularidades na gestão de recursos públicos independe de dolo ou má-fé do agente, bastando a configuração do liame causal entre a conduta irregular e o resultado danoso. Para atribuição dessa conduta irregular ao responsável, o TCU perscruta a conduta dos agentes sob sua jurisdição examinando a correspondente responsabilidade subjetiva, que tem como um de seus pressupostos a existência de culpa *lato sensu*. Esta é constituída pelo dolo (ação voluntária) e pela culpa *stricto sensu* (violação a um dever jurídico por imprudência, imperícia ou negligência).

17.4. Além disso, necessário observar que a jurisprudência do Tribunal evoluiu (Acórdãos 2.391/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 5.864/2021-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; 4.771/2019-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler) para considerar, no exame da culpabilidade, as inovações trazidas ao ordenamento jurídico por meio da Lei 13.655/2018, que deu novos contornos ao Decreto-Lei 4.657, de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

17.5. O art. 28 da sobredita Lei, determina que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. O art. 12, § 1º, do Decreto 9.830/2019 considera erro grosseiro, por seu turno, aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. O erro grosseiro, para fins de responsabilização no âmbito desta Corte de Contas, então, é o que decorre de uma grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

17.6. A despeito das disposições supramencionadas, a jurisprudência deste Tribunal se consolidou no sentido de que a regra prevista no art. 28 da LINDB (Decreto-lei 4.657/1942), que estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica à responsabilidade financeira por dano ao Erário. O dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (art. 37, § 6º, da Constituição Federal). Nesse sentido são os Acórdãos 1.958/2022 – Plenário (rel. min. Benjamin Zymler); 11.289/2021 – 1ª Câmara (rel. min. Vital do Rêgo); e 2.768/2019 – Plenário (rel. min. Benjamin Zymler).

17.7. No que concerne, por outro lado, à aplicação de sanções administrativas, entre as quais as multas, há que se verificar a ocorrência de culpa grave (erro grosseiro) ou dolo do administrador público (Acórdãos 2.391/2018 – Plenário, rel. min. Benjamin Zymler, e 11.762/2018 – 2ª Câmara, Rel. min. Marcos Bemquerer).

17.8. O compulsar dos autos, entretanto, demonstra que o recorrente, ao não prestar contas dos recursos públicos que lhe foram repassados e não comprovar sua regular aplicação, agiu com grave inobservância do dever de cuidado. Veja-se, nos termos do voto condutor da decisão recorrida (peça 37, p. 2), que o ora recorrente não foi demandado a apresentar a prestação de contas dos recursos geridos pelo prefeito antecessor, mas, tão somente, das despesas que foram liquidadas e pagas em seu mandato, conforme nota fiscal e extrato bancário constantes dos autos (peça 1, p. 142 e 108).

17.9. Ademais, a simples devolução de parte dos recursos não se mostra capaz de caracterizar a boa-fé do gestor, uma vez que não houve a comprovação da boa e regular aplicação da parte dos recursos por ele executada. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a “boa-fé do responsável deve ser objetivamente analisada e provada no caso concreto, considerando-se a prática efetiva e as consequências de determinado ato à luz de um modelo de conduta social, adotada por um indivíduo leal, cauteloso e diligente” (Acórdão 2.414/2006 - 1ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes).

17.10. Nessa toada, ainda, são os ensinamentos do Acórdão 511/2005 - 1ª Câmara, relator Ministro Marcos Bemquerer, em que fica evidente que na análise da boa-fé objetiva deve-se buscar, diante de um caso concreto e nas condições em que o agente atuou, qual o cuidado exigível de uma pessoa prudente e de discernimento:

7. No tocante à sustentação do recorrente de que não se pode afirmar que não houve demonstração de boa-fé, data vênua, comungo do entendimento segundo o qual a boa-fé não pode ser simplesmente presumida, devendo ser objetivamente analisada em cada caso concreto. Entendo, ainda, que a ausência de caracterização de boa-fé não deve implicar, necessariamente, a existência de má-fé.

8. Essa conclusão decorre do mesmo raciocínio adotado pelo Tribunal no TC 000.476/1999-4, relatado pelo Ministro Marcos Vinícios Vilaça, referente a Tomada de Contas Especial (cf. Acórdão 213/2002, in Ata 9/2002), cabendo, por pertinente, transcrever o seguinte trecho do Voto de Sua Excelência, por definir, com propriedade, o sentido da norma constante do art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992:

‘A noção clássica de boa-fé subjetiva vem cedendo espaço à sua face objetiva, oriunda do direito e da cultura germânica, e que leva em consideração a prática efetiva e as consequências de determinado ato à luz de um modelo de conduta social, adotada por um homem leal, cauteloso e diligente, em lugar de indagar-se simplesmente sobre a intenção daquele que efetivamente o praticou.

Devemos, assim, examinar, num primeiro momento, diante de um caso concreto e nas condições em que o agente atuou, qual o cuidado exigível de uma pessoa prudente e de discernimento. Assim o fazendo, encontraremos o cuidado objetivo necessário, fundado na previsibilidade objetiva. Devemos, a seguir, comparar esse cuidado genérico com a conduta do agente, intentando saber se a conduta imposta pelo dever genérico de cuidado harmoniza-se com o comportamento desse agente. A resposta negativa leva à reprovabilidade da sua conduta, à culpa e, enfim, à não caracterização da boa-fé objetiva.

(...)

Ouso concluir que analisar a chamada boa-fé subjetiva é, *mutatis mutandis*, investigar a existência de dolo e, em consequência, a má-fé. Entretanto, a não comprovação da má-fé, dando ensejo à configuração da boa-fé subjetiva, não implica, necessariamente, a existência de boa-fé objetiva, vinculada esta à ausência de culpa, e não de dolo, como ocorre com aquela. Vale frisar que a boa-fé objetiva e a culpa estão, na verdade, associadas a uma compreensão mediana, isto é, do homem médio – prudente e diligente –, e a descaracterização de uma significa a constatação da outra.

A boa-fé, sob esse novo enfoque, deixa de ser simplesmente presumida, vez que a conduta, a partir de então, deverá ser objetivamente analisada. Não se pode perder de perspectiva que o agente exterioriza, em si, o dolo, ao passo que a culpa, em sentido estrito, deve ser atestada, comprovada e fundamentada pelo intérprete, não se admitindo presunção quanto à sua inexistência.’

9. Com esse mesmo fundamento, proferi Proposta de Deliberação que foi condutora do Acórdão 248/2002 - Primeira Câmara, proferida no TC-474.095/1994-0, que tratou de tomada de contas especial.

17.11. A análise dos presentes autos, conforme visto, demonstrou que o gestor agiu de forma oposta ao que se espera do modelo de conduta social adotada por um homem médio, leal, cauteloso e diligente, uma vez que não prestou contas dos recursos públicos que lhe foram repassados e não comprovou sua regular aplicação.

17.12. Desse modo, foram observados os requisitos para responsabilização tendo em vista que o gestor agiu com grave inobservância do dever de cuidado ao não prestar contas dos recursos públicos que lhe foram repassados e não comprovar sua regular aplicação, o que caracterizou o erro grosseiro do responsável.

18. CONCLUSÃO

18.1. Do exame, é possível concluir que:

a) não houve nulidade processual por vício na citação do responsável, uma vez que ele foi regularmente citado nos endereços constantes da base de dados da Receita Federal, dos sistemas corporativos do Tribunal e da internet, houve recebimento das citações e essa informação é corroborada, inclusive, pelo ora recorrente, que apenas questiona a falta de entrega pessoal da citação, o que, conforme jurisprudência colacionada, não é obrigatória;



b) não houve prejuízos ao contraditório e a ampla defesa, uma vez que os responsáveis foram regularmente citados pelo Tribunal e seguem exercendo seu direito ao contraditório e à ampla defesa, inclusive, com a apresentação do recurso ora em análise;

c) houve omissão no dever de prestar contas, uma vez que a documentação acostada pelo prefeito não atendia às disposições da IN/STN/ 01/1997 e não houve a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos;

d) o pagamento feito pelo recorrente foi irregular, uma vez que não foi possível comprovar a regular execução física do objeto e o seu aproveitamento para a municipalidade;

e) foram observados os requisitos para responsabilização tendo em vista que o gestor agiu com grave inobservância do dever de cuidado ao não prestar contas dos recursos públicos que lhe foram repassados e não comprovar sua regular aplicação, o que caracterizou o erro grosseiro do responsável.

19. Em razão dessas conclusões, o recurso deve ser conhecido e, no mérito, considerado improcedente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, III e 35, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) informar ao recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

1ª Diretoria da AudRecursos, em 15/2/2024.

(Assinado eletronicamente)

Rita de Cássia Antunes Gomes Mascarenhas

AUFC, matr. 6571-4