



**TC 039.284/2020-4**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Itacuruba - PE

**Recorrente:** Romero Magalhães Ledo (CPF 268.358.784-87)

**Advogado:** Ary Queiroz Percinio da Silva (OAB/PE 17509) (peça 42)

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Sumário:** Tomada de Contas Especial. Fundo nacional de assistência social. Proteção social básica e especial (PSB/PSE). 2012. Ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos. Citação. Dano. Inocorrência de prescrição. Rejeição das alegações de defesa. Contas irregulares. Débito. Multa. Ciência. Recurso de reconsideração. Argumentos insuficientes para alterar a decisão. Negativa de provimento

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Romero Magalhães Ledo (peça 58) contra o Acórdão 1.590/2024-TCU-2ª Câmara (peça 48, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. rejeitar as alegações de defesa oferecidas pelo responsável Romero Magalhaes Ledo (CPF: 268.358.784-87);

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas do responsável Romero Magalhães Ledo (CPF: 268.358.784-87), condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas 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 Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico
17/1/2012	3.600,00
14/2/2012	2.006,00
31/12/2012	27.170,00

9.3. aplicar ao responsável Romero Magalhaes Ledo (CPF: 268.358.784-87) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que for proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, conforme o disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas 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;

9.6. dar ciência deste acórdão 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 a adoção das medidas cabíveis;

9.7. dar ciência deste acórdão à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania ou a outra que a tenha sucedido e ao responsável, para ciência;

9.8. informar, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania e ao responsável, que esta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, estará disponível para consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer, sem custos, as correspondentes cópias, de forma impressa; e

9.9. 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.

## HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Secretaria Nacional de Assistência Social do então Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário em desfavor de Romero M. Ledo (gestão 2009-2012), por conta da não comprovação da regular aplicação de recursos repassados pela União por meio do Fundo Nacional de Assistência Social, na modalidade “fundo a fundo”, no exercício de 2012, ao município de Itacuruba/PE (peça 23).

2.1. Segundo o tomador de contas, foram constatadas as seguintes irregularidades: (i) ausência parcial de documentação de prestação de contas dos recursos federais repassados ao município, no âmbito do PSB/PSE-2012; (ii) realização de pagamentos na aquisição de bens e serviços sem a regular liquidação das despesas, com conseqüente ausência de comprovação de aplicação de recursos no objeto do programa; (iii) ausência de controles efetivo na realização de pagamento de pessoal com recursos do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) (peça 23, p. 2).

2.2. O Relatório do Tomador de Contas concluiu pela existência de débito no valor original de R\$ 32.776,00 e imputou responsabilidade a Romero M. Ledo, ex-prefeito, no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos (peça 23, p. 3).

2.3. Apesar do valor atualizado do débito apurado (sem incidência de juros), em 1º/1/2017, ser inferior ao limite de R\$ 100 mil, a TCE foi constituída pelo TCU em conjunto com outro débito do mesmo responsável constantes do sistema e-TCE, cuja soma ultrapassa aquele valor limite, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º, e 19 da IN/TCU 71/2012 (alterada pela IN/TCU 76/2016) (peça 33, p. 2).

2.4. No âmbito do TCU, Romero M. Ledo foi regularmente citado e apresentou alegações de defesa. Tendo em vista que os argumentos da defesa do responsável não foram suficientes para elidir a irregularidade a ele atribuída, ou afastar o débito apurado, a unidade técnica propôs, em síntese, o julgamento pela irregularidade das contas, a condenação em débito e sanção com multa, no que foi acompanhado pelo representante do Ministério Público que atua no TCU (MPTCU) (peças 44 e 47).



2.5. Diante disso, o Acórdão 1.590/2024-TCU-2ª Câmara, de 12/3/2024, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, julgou irregulares as contas do recorrente, condenou-lhe ao pagamento das importâncias especificadas e aplicou-lhe multa no valor de R\$ 6 mil (peça 48). Irresignado, o Romero M. Ledo interpôs recurso de reconsideração, cujas razões recursais serão objeto do exame técnico a seguir (peça 58).

#### **ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 59 e do despacho de peça 62.

#### **EXAME DE MÉRITO**

##### **4. Delimitação do recurso**

4.1. Constituem objeto do recurso definir se:

- a) ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória do TCU;
- b) competia ao recorrente a comprovação dos gastos;
- c) para a responsabilização perante o TCU, é necessário haver dolo na conduta.

##### **5. Da prescrição**

5.1. O recorrente não alude à prescrição, mas, nos termos do art. 10 da Resolução-TCU 344/2022, por se tratar de matéria de ordem pública, pode ser aferida de ofício ou por provocação do interessado em qualquer fase do processo.

##### Análise

5.2. Consoante o voto do acórdão recorrido, nos termos do art. 4º, inciso IV da Resolução-TCU 344/2022, o marco inicial para contagem do prazo prescricional geral de cinco anos deve ser, neste caso, a data do conhecimento da irregularidade, constatada em fiscalização realizada pela Controladoria-Geral da União cujo relatório foi elaborado em 23/7/2012 (peça 49, p. 1). Tendo em vista os eventos interruptivos listados no voto, o ministro relator concluiu que não ocorreu, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU, seja a principal seja a intercorrente (peça 49, p. 1-2).

##### **6. Da comprovação dos gastos**

6.1. Aduz o recorrente que não teve acesso aos documentos comprobatórios da execução dos repasses objeto desta TCE (peça 58, p. 2).

6.2. Para fundamentar a sua tese, argumenta que não mais se encontrava na gestão pública quando foi empreendida a fiscalização que apontou a irregularidade em análise (peça 58, p. 2).

##### Análise

6.3. A Lei Nacional 4.320/1964, que estabeleceu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, estatui que “o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação” (art. 62). Já a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63).

6.4. No voto do acórdão recorrido, o ministro relator argumentou que não procedia a alegação de que o responsável não era mais o gestor municipal quando da fiscalização que apontou a utilização irregular das verbas, visto que (peça 49, p. 2):

Segundo dispõe a Portaria MDS 625/2010, o responsável tinha o dever de manter arquivados os documentos comprobatórios das despesas realizadas na execução do objeto, em boa ordem e conservação, devidamente identificados e à disposição da Secretaria Nacional de Assistência

Social (SNAS) e dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo mínimo de cinco anos do julgamento das contas pelo Tribunal de Contas da União.

6.5. É importante atentar-se que a responsabilidade do gestor sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor (conforme a Súmula 230 do TCU) não altera em nada a responsabilidade do antecessor. Do contrário, bastaria aguardar o término da gestão para eximir-se de toda a responsabilidade por eventuais irregularidades cometidas na aplicação dos recursos federais.

6.6. No âmbito do Acórdão 1.145/2018-TCU-2ª Câmara, a ministra relatora, Ana Arraes, observou que a omissão do prefeito sucessor não exime o prefeito antecessor de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais por ele geridos. O voto também deixa claro que cada gestor deve responder pelos recursos movimentados durante a sua gestão:

Havendo demonstração, por meio de extrato bancário, de que os recursos do convênio foram movimentados em parte pelo prefeito conveniente e em parte pelo seu sucessor, cada gestor deve ser responsabilizado pelas irregularidades verificadas nas parcelas individualmente manejadas.

6.7. O mesmo entendimento foi adotado nos Acórdãos 98/2023-TCU-Plenário, 3.908/2022-TCU-2ª Câmara, ambos da relatoria do ministro Antônio Anastasia, e 4.317/2020-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.

6.8. No caso em análise, a gestão do recorrente se deu no período de 2009 a 2012 (peça 23, p. 1) e as despesas individuais usadas para apurar o débito total objeto desta TCE foram realizadas todas entre 17/1/2012 e 31/12/2012 (peça 22).

6.9. Convém registrar que, conforme o voto do ministro relator, a responsabilidade não está calcada em infração disciplinar, mas na condição de gestor de recursos repassados ao município; e que o responsável estava ciente, desde 2016, de que a prestação de contas dos recursos repassados por meio do Fundo Nacional de Assistência Social no exercício de 2012 carecia de comprovação documental, consoante se observa nas peças 8 e 9 (peça 49, p. 2).

6.10. No que se refere à eventual dificuldade de acesso aos arquivos da prefeitura ou à falta de disponibilização dos documentos necessários à prestação de contas, por vezes devido a desavenças políticas, não é demais lembrar que os gestores podem se valer da ação de exibição de documentos perante o Judiciário, diante da resistência injustificada de fornecimento de elementos necessários à prestação de contas (Acórdão 10.423/2023-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes).

6.11. Diante disso, constata-se que o fato de o recorrente não mais se encontrar na gestão pública no momento da fiscalização que apontou a irregularidade em análise nesta TCE não afasta a sua responsabilidade por comprovar a regular aplicação dos recursos repassados.

## **7. Da necessidade de dolo na conduta**

7.1. Aduz que, para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, é necessária a comprovação do elemento subjetivo dolo e que essa regra se aplica aos atos por ele praticados e que são objeto de análise nesta TCE (peça 58, p. 2).

7.2. Para fundamentar a sua tese, argumenta que a Lei 14.230/2021 passou a exigir o elemento dolo para a configuração de improbidade administrativa e que, por ser mais benéfica, deve-se aplicar aos casos em curso (peça 58, p. 2-6).

### Análise

7.3. Com efeito, após as mudanças promovida pela Lei 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa, o dolo é elemento essencial para a configuração do ato de improbidade administrativa (art. 1º, § 1º, da Lei 8.429/1992). Mas o TCU não é instância para análise de improbidade administrativa e, por isso, as regras da Lei 8.429/1992 não se aplicam ao controle por ele exercido.



7.4. A leitura do voto do Acórdão 8.651/2020-TCU-2ª Câmara, da relatoria do ministro Aroldo Cedraz, não deixa nenhuma margem de dúvida:

12. Em relação às demais alegações, é importante repisar que, no âmbito dos processos do Tribunal de Contas da União, 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). Ademais, não há amparo legal para condicionar o julgamento pela irregularidade de contas à ocorrência de ato de improbidade administrativa. Não há vinculação necessária entre a norma que tipifica as condutas irregulares apuradas, a Lei Orgânica do TCU, com supostos atos de improbidade administrativa [grifos nossos].

7.5. O mesmo entendimento foi adotado pelos Acórdãos 5.850/2021-TCU-2ª Câmara, 10.901/2021-2ª Câmara, ambos de relatoria do Ministro Augusto Nardes, e 5.297/2013-1ª Câmara, relator Ministro José Múcio. Aliás, no voto do Acórdão 1.590/2024-TCU-2ª Câmara, ora recorrido, o ministro relator reforça que (peça 49, p. 2):

No que diz respeito ao dolo, as matérias sujeitas ao controle do Tribunal de Contas não são vinculadas a uma conduta dolosa do agente, bastando a existência do elemento culpa por ação ou omissão, tendo em vista que a responsabilidade imputada decorre do fato de que, sobre o responsável, recai a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos. [grifos nossos].

7.6. Ainda que, como alega o recorrente, as regras da Lei de Improbidade Administrativa se aplicassem ao TCU, as mudanças promovidas pela Lei 14.230/2021 não configurariam *abolitio criminis*. Isso porque, embora as condutas culposas atualmente não possam ser punidas no âmbito das ações judiciais de improbidade administrativa, ainda estão sujeitas a análise e penalização mediante outros procedimentos como as TCE julgadas pelo TCU.

## CONCLUSÃO

8. As análises do exame técnico revelaram que:

- a) não houve a prescrição da pretensão sancionatória ou ressarcitória a cargo deste Tribunal;
- b) o fato de o recorrente não mais se encontrar na gestão pública no momento da fiscalização que apontou a irregularidade em análise nesta TCE não afasta a sua responsabilidade por comprovar a regular aplicação dos recursos repassados;
- c) o TCU não é instância para análise de improbidade administrativa e, por isso, as regras da Lei 8.429/1992 não se aplicam ao controle por ele exercido, estando as condutas culposas ainda sujeitas a análise e penalização mediante TCE julgadas por este Tribunal.

9. Diante dessas considerações, propõe-se negar provimento ao presente recurso.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992 e no art. 285 do RI/TCU:

- a) conhecer do presente recurso, para, 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](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

AudRecursos, em 6/5/2024  
(assinado eletronicamente)



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
Secretaria-Geral de Controle Externo  
Unidade de Auditoria Especializada em Recursos

---

Mardem Bezerra Pires Costa  
AUFC, matr. 9783-7