

**TC - 015.743/2014-4**

**Natureza:** Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração).

**Unidade jurisdicionada:** Município de São Miguel do Tocantins/TO.

**Recorrente (s):** Armando Sotero de Macedo (CPF 259.117.241-20), Antônio Duda Oliveira da Silva (CPF 985.648.461-87), Jesus Benevides de Souza Filho (CPF 425.969.801-00), José Augusto Leite Oliveira (CPF 315.296.155-34), Cleiton do Nascimento Costa (CPF 003.390.531-48), Edmar Cruz de Almeida (CPF 328.981.343-68) e Zeneide da Conceição Ribeiro (CPF 328.449.643-20).

**Interessado (s):** Edimilson Almeida Morais (CPF 253.260.073-04), Juracy Nunes Costa (CPF 334.032.443-34), Diego D'Ávila Sousa Garcia (CPF 013.566.603-12), Heloisa Maria Teodoro Cunha (CPF 081.363.352-49), Thiago Sobreira da Silva (CPF 827.229.273-49) e Sandro Barros dos Santos (CPF 402.975.193-87).

**Advogados constituídos nos autos:** Dr. Maurício Cordenonzi, OAB/TO 2.223-B e outros; e Roger de Mello Ottaño OAB/TO 2.583 e outros, procurações às Peças 26, 27, 31, 88 e 189-191.

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

**Decisão Recorrida:** Acórdão 4.186/2016-TCU-2ª Câmara.

**Sumário:** TCE. Recursos oriundos do FNDE/MEC. Contas Irregulares. Débito. Multa. Recursos de Reconsideração. Conhecidos. Elementos incapazes de modificar o juízo formado. Não provimento.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Armando Sotero de Macedo (R001-Peça 130), Antônio Duda Oliveira da Silva (R002-Peça 131), Jesus Benevides de Souza Filho (R003-Peça 132), José Augusto Leite Oliveira (R004-Peça 133), Cleiton do Nascimento Costa, Edmar Cruz de Almeida e Zeneide da Conceição Ribeiro (R005-Peça 192), à época, respectivamente, secretário de controle interno, membro da comissão de licitação, prefeito, ordenador de despesa, membros da comissão de licitação e secretária de educação do estado de Tocantins, por meio dos quais se insurgem contra o Acórdão 4.186/2016-TCU-2ª Câmara (Peça 119), prolatado na sessão de julgamento do dia 29/3/2016-Ordinária e inserto na Ata 9/2016-2ª Câmara.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Auditoria realizada pela Secretaria

de Controle Externo em Tocantins em cumprimento ao disposto no Acórdão 2.986/2012-TCU-Plenário, com a finalidade de examinar a aplicação de recursos públicos federais repassados ao Município de São Miguel do Tocantins nos exercícios de 2011 e 2012, especialmente nas áreas de saúde, educação e infraestrutura.

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

9.1. declarar a revelia de Zeneide da Conceição Ribeiro, Edimilson Almeida Moraes, Juracy Nunes Costa, Diego D'Ávila Sousa Garcia, Edmar Cruz de Almeida, Cleiton do Nascimento Costa, Thiago Sobreira da Silva, Heloisa Maria Teodoro Cunha e Sandro Barros dos Santos para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo com arrimo no § 8º do art. 202 do Regimento Interno do TCU;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Jesus Benevides de Sousa Filho e as justificativas de Jesus Benevides de Sousa Filho, Armando Sotero de Macedo, José Augusto Leite Oliveira e Antônio Duda Oliveira da Silva;

9.3. julgar irregulares as contas do Sr. Jesus Benevides de Sousa Filho e da Sra. Zeneide da Conceição Ribeiro, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, e as contas dos Srs. Armando Sotero de Macedo, José Augusto Leite Oliveira, Edimilson Almeida Moraes, Juracy Nunes Costa, Diego D'Ávila Sousa Garcia, Edmar Cruz de Almeida, Cleiton do Nascimento Costa, Antônio Duda Oliveira da Silva, Thiago Sobreira da Silva e Sandro Barros dos Santos e da Sra. Helóisa Maria Teodoro Cunha, com fundamento na alínea b desse último dispositivo;

9.4. condenar os responsáveis abaixo relacionados, com base no art. 19, caput, da Lei 8.443/1992, ao pagamento das quantias descritas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescida de juros de mora calculados a partir das respectivas datas até o dia da efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento dos débitos aos cofres das entidades federais indicadas, nos termos do art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU:

9.4.1 Sr. Jesus Benevides de Sousa Filho e Sra. Zeneide da Conceição Ribeiro, solidariamente, em razão da inexecução do Programa Brasil Alfabetizado, ciclo do exercício 2011 – PBA/2011, patrocinado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (valor de apoio e bolsas para alfabetizadores e coordenadores de turmas):

Valor (R\$)	Datas
37.905,00	04/01/2012
83.750,00	29/12/2012
Credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE	

9.4.2. Sr. Jesus Benevides de Sousa Filho:

9.4.2.1. em razão da não comprovação do efetivo recebimento e distribuição dos medicamentos relacionados em notas fiscais emitidas em 2011 e 2012 pela empresa RN Gomes Rodrigues & Cia. Ltda., cujos pagamentos foram suportados com recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS, por meio do Bloco de Financiamento da Assistência Farmacêutica:

Valor (R\$)	Datas
3.393,15	10/02/2011
2.314,80	15/03/2011
946,00	16/03/2011
3.536,56	04/04/2011
1.588,84	08/04/2011
10.272,84	23/05/2011
2.863,75	27/06/2011
1.039,24	15/08/2011
4.405,50	15/08/2011

15.300,36	22/09/2011
4.615,00	13/10/2011
4.170,28	17/11/2011
79,36	17/11/2011
10.139,38	10/04/2012
12.449,69	10/04/2012
1.218,12	06/06/2012
8.300,99	08/06/2012
4.488,22	21/08/2012
254,52	21/08/2012
1.412,14	21/08/2012
652,19	21/08/2012
7.000,00	10/09/2012
4.465,28	17/09/2012
4.407,02	05/11/2012
1.802,80	20/12/2012
326,23	20/12/2012
7.319,79	21/12/2012
Credor: Fundo Nacional de Saúde – FNS	

9.4.2.2. em razão da aquisição de combustíveis em quantidade superior à capacidade de consumo de veículos da Secretaria Municipal de Saúde e desvio injustificado de valores repassados pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS, por meio do Bloco de Financiamento da Atenção Básica, para o caixa geral do Município:

Valor (R\$)	Datas
25.000,00	04/01/2011
50.000,00	17/09/2012
68.500,00	25/09/2012
9.000,00	11/10/2012
4.398,93	30/08/2011
3.221,38	03/11/2011
3.024,83	08/12/2011
15.710,29	29/12/2011
5.262,47	02/03/2012
10.200,78	28/03/2012
5.054,13	26/04/2012
12.320,79	25/06/2012
7.105,30	09/07/2012
13.861,60	05/09/2012
9.091,00	15/10/2012
14.856,60	13/11/2012
4.341,72	03/01/2011
40,50	25/11/2011
Credor: Fundo Nacional de Saúde	

9.4.2.3. em razão da falta de descrição e ausência de correlação dos gastos abaixo relacionados com ações autorizadas e pertinentes ao bloco da 'Vigilância em Saúde', financiado por recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS:

Valor (R\$)	Datas
338,21	04/08/2011
771,98	25/10/2011
10.824,65	08/11/2011
13.327,79	17/09/2012
15.000,00	11/10/2012
2.860,00	06/03/2012

Credor: Fundo Nacional de Saúde – FNS

9.4.2.4. em razão da utilização indevida de recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS, por meio do bloco de financiamento da ‘Gestão do SUS’, mediante simulação e pagamento por serviços não prestados pela empresa M. Paula Comércio:

Valor (R\$)	Data
7.900,00	07/12/2012

9.5. aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 individualmente ao Sr. Jesus Benevides de Sousa Filho, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), e à Sra. Zeneide da Conceição Ribeiro, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do RI/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, caso pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. aplicar a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 individualmente aos Srs. Jesus Benevides de Sousa Filho, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), Edimilson Almeida Morais, no valor de R\$ 9.000,00 (nove mil reais); José Augusto Leite Oliveira, Juracy Nunes Costa, Diego D’Ávila Sousa Garcia, Edmar Cruz de Almeida, Cleiton do Nascimento Costa e Thiago Sobreira da Silva, no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais); Armando Sotero de Macedo, Antônio Duda Oliveira da Silva, Sandro Barros dos Santos e Heloisa Maria Teodoro Cunha, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do RI/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, caso pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 271, § 2º, do RI/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.9. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Tocantins, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992. (ênfases acrescidas)

## HISTÓRICO

2. A presente Tomada de Contas Especial-TCE é oriunda da conversão do Relatório de Auditoria (TC 002.615/2013-4, apenso), por determinação do Acórdão 1.570/2014-TCU-Plenário, realizada pela Secretaria de Controle Externo em Tocantins em cumprimento ao disposto no Acórdão 2.986/2012-TCU-Plenário (Representação autuada no TC 037.974/2011-4), com a finalidade de examinar a aplicação de recursos públicos federais repassados ao Município de São Miguel do Tocantins nos exercícios de 2011 e 2012, especialmente nas áreas de saúde, educação e infraestrutura.

2.1. A fiscalização examinou 14 instrumentos de repasse voluntários ou obrigatórios oriundos do Fundo Nacional de Saúde-FNS, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE e de Contratos de Repasse administrados pela Caixa Econômica Federal, abrangendo recursos da ordem de R\$ 5,9 milhões.

2.2. Os achados de auditoria que motivaram a inclusão dos responsáveis no polo passivo deste processo estão detalhadamente descritos no Acórdão 1.570/2014-TCU-Plenário. Quanto à gestão dos recursos do FNS, da ordem de R\$ 2,9 milhões, de modo geral constatou-se que as despesas eram realizadas sem a autorização do secretário municipal de saúde, infringindo os

dispositivos constitucionais e legais que preveem a direção única e específica das ações referentes ao Sistema Único de Saúde – SUS em cada ente federado.

2.3. Relativamente à gestão dos recursos pertencentes aos blocos de financiamento específicos do FNS, as ocorrências encontradas podem ser assim resumidas:

- i) Programa Brasil Alfabetizado – PBA/2011: inexecução;
- ii) Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE/2011-2012: modalidade licitatória inadequada, inexistência de processo de dispensa de licitação, ausência de verificação da compatibilidade dos preços com os referenciais do programa de aquisição de alimentos, não celebração de contratos, pagamentos sem liquidação da despesa, descumprimento do percentual mínimo de aquisições de gêneros alimentícios e não contratação de nutricionista;
- iii) Recursos do SUS: realização de pagamentos sem autorização do secretário municipal;
- iv) Bloco de financiamento da assistência farmacêutica: falta de comprovação do recebimento e distribuição de medicamentos adquiridos, não aplicação do valor mínimo por habitante devido pelo município e inobservância da relação nacional de medicamentos;
- v) Bloco de financiamento da atenção básica: ausência de comprovação da destinação dos recursos, aquisição de combustível em quantidade superior à capacidade de consumo dos veículos da secretaria e desvio de recursos da conta específica para o caixa geral do município;
- vi) Bloco de financiamento da vigilância em saúde: falta de identificação da destinação dos recursos, ausência de licitação e direcionamento de convite;
- vii) Bloco de financiamento da gestão do SUS: pagamento por serviços não prestados e simulação;
- viii) Convênios e contratos de repasse: ausência de elementos essenciais em editais de licitação, cobrança de preços exorbitantes para fornecimento dos instrumentos convocatórios, ausência de publicação de avisos na imprensa, exigência indevida de requisitos para habilitação jurídica, fiscal, financeira e técnica, restrição ao caráter competitivo, ausência de detalhamento da composição de itens unitários de serviço e de critérios de aceitabilidade de preço, inobservância do prazo mínimo legal entre a publicação do aviso e a realização da sessão inaugural da licitação, não publicação de extrato resumido de termo aditivo na imprensa oficial, ausência de vinculação ao instrumento convocatório, alteração injustificada do preço global, pagamentos sem liquidação de despesa, autorização de mobilização de equipamento e pessoal anterior à celebração de contrato, não comprovação do pagamento de garantia pecuniária e prorrogação de contrato extinto.

2.4. No âmbito desta Corte de Contas, o Relator *a quo*, Exmo. Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa, após minucioso exame, incorporou, com os devidos ajustes, a instrução da Secex/TO e o parecer do *Parquet* especial a suas razões de decidir, para julgar irregulares as contas dos responsáveis, dentre eles os ora recorrentes, com a condenação em débito solidário e em multa legal de acordo com a responsabilidade de cada gestor, além da multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992, posicionamento que foi acompanhado pelos demais Membros do Colegiado desta Corte de Contas.

2.5. Irresignados com o julgamento, os gestores interpuseram os presentes recursos de reconsideração, que se fundamentam nos fatos que, adiante, passar-se-á a relatar.

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade efetuados por esta Secretaria (Peças 213-217), ratificados pelo Exmo. Ministro Augusto Nardes (Peça 220), que concluíram pelo conhecimento dos recursos apresentados, nos termos dos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei

8.443/1992, c/c o artigo 285, do RI/TCU, suspendendo os efeitos em relação aos itens 9.3, 9.4, e subitens, 9.5, 9.6 e 9.8 do Acórdão recorrido, efeito suspensivo que se estende aos outros responsáveis condenados em solidariedade com os ora recorrentes por se tratarem de circunstâncias objetivas, com fulcro no art. 281 do RI/TCU.

## EXAME DE MÉRITO

### 4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se os argumentos ora apresentados atestam a atuação dos gestores de forma escorreita e a aplicação devida dos recursos.

### 5. Da escorreita atuação dos gestores e aplicação devida dos recursos.

5.1. Requerem que os recursos apresentados sejam conhecidos e providos “a fim de reformar o acórdão sufragado”, com fulcro nas seguintes alegações:

a) ponderam que “todos os recursos foram devidamente aplicados, bem como as aquisições efetivadas através de chamada pública e/ou procedimentos licitatórios que transcorreram na mais absoluta transparência, tendo havido, tão somente, falhas administrativas, sem potencial para invalidar e/ou macular as contratações” (Peças 130-131 e 133);

b) Jesus Benevides de Sousa Filho alterca que as falhas foram formais e que na “gestão dos recursos do Bloco de Financiamentos de Assistência Farmacêutica sempre foi envidado todos os esforços para atingir o maior número possível de beneficiários” (Peça 132);

c) objeta que “a regularidade perante a Previdência Social era exigida quando da formalização da contratação, momento em que era exigida a comprovação de regularidade não só com a previdência, mas também com as fazendas federal, estadual e municipal, bem como perante a Justiça do Trabalho” e que as falhas, em síntese, eram meramente administrativas (Peça 132);

d) Zeneide da Conceição Ribeiro e os membros da comissão de licitação alegam a inexistência de irregularidades pela comprovação da devida utilização e entrega dos gêneros nas escolas e que a condenação deve ser revista sob pena de enriquecimento ilícito da Administração Pública em detrimento do particular (Peça 192, p. 2-7);

e) solicitam a aplicação dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da finalidade na verificação que “os atos de gestão praticados, foram realizados dentro da observância do atendimento do interesse da coletividade” (Peça 192, p. 7-8);

f) prelecionam acerca dos institutos da boa-fé, da ausência de dano e da improbidade administrativa (Peça 192, p. 8-14);

g) obtemperam que foram condenados em apuração formal, sem observar o princípio da verdade material, para aduzir que o objeto da Avença foi cumprido (Peça 192, p.15-19).

### Análise:

5.2. De plano, esclareça-se, preliminarmente, que os recorrentes tiveram julgadas irregulares suas contas, por esta Corte, em primeira instância administrativa, pela ausência de documentação suficiente, à época, para comprovar a boa e a regular aplicação dos recursos federais.

5.3. De fato, caberia aos gestores cumprir o compromisso acordado, bem como suas obrigações constitucionais e legais, sob pena de terem as contas julgadas irregulares, com a conseqüente imputação do débito não regularmente aprovado e/ou a aplicação da multa pelas irregularidades que não resultaram em débito. Por sua vez, a multa do art. 57 da LOTCU decorreu do próprio julgamento pela irregularidade e pela condenação desta em débito, conforme previsão legal.

5.4. Nesse diapasão, ao se analisar a documentação presente nos autos, é oportuno citar, novamente, os preciosos ensinamentos do eminente Ministro desta Casa, Ubiratan Aguiar, em sua obra “Convênios e Tomadas de Contas Especiais”. Em epítome categórico, o douto julgador nos oferece didático roteiro a ser seguido na análise das contas da gestora, *in verbis*:

Para comprovar a boa aplicação dos recursos é necessária a existência de uma série de nexos: o extrato bancário deve coincidir com a relação de pagamentos efetuados, que deve refletir as notas fiscais devidamente identificadas com o número do convênio, que devem ser coincidentes com a vigência do convênio e com as datas dos desembolsos ocorridos na conta específica (In Convênios e Tomadas de Contas Especiais: manual prático, 2ª ed. rev. e ampl., Ubiratan Aguiar et. al. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p.43).

5.5. O Relatório e o Voto que fundamentam o Acórdão recorrido circunscreveram as irregularidades de forma categórica e relacionando-as com os respectivos responsáveis, as quais são tão extensas que se fará apenas reprodução da ementa do Relatório e a remissão às Peças 120-121:

- i) Programa Brasil Alfabetizado – PBA/2011: inexecução;
- ii) Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE/2011-2012: modalidade licitatória inadequada, inexistência de processo de dispensa de licitação, ausência de verificação da compatibilidade dos preços com os referenciais do programa de aquisição de alimentos, não celebração de contratos, pagamentos sem liquidação da despesa, descumprimento do percentual mínimo de aquisições de gêneros alimentícios e não contratação de nutricionista;
- iii) Recursos do SUS: realização de pagamentos sem autorização do secretário municipal;
- iv) Bloco de financiamento da assistência farmacêutica: falta de comprovação do recebimento e distribuição de medicamentos adquiridos, não aplicação do valor mínimo por habitante devido pelo município e inobservância da relação nacional de medicamentos;
- v) Bloco de financiamento da atenção básica: ausência de comprovação da destinação dos recursos, aquisição de combustível em quantidade superior à capacidade de consumo dos veículos da secretaria e desvio de recursos da conta específica para o caixa geral do município;
- vi) Bloco de financiamento da vigilância em saúde: falta de identificação da destinação dos recursos, ausência de licitação e direcionamento de convite;
- vii) Bloco de financiamento da gestão do SUS: pagamento por serviços não prestados e simulação;
- viii) Convênios e contratos de repasse: ausência de elementos essenciais em editais de licitação, cobrança de preços exorbitantes para fornecimento dos instrumentos convocatórios, ausência de publicação de avisos na imprensa, exigência indevida de requisitos para habilitação jurídica, fiscal, financeira e técnica, restrição ao caráter competitivo, ausência de detalhamento da composição de itens unitários de serviço e de critérios de aceitabilidade de preço, inobservância do prazo mínimo legal entre a publicação do aviso e a realização da sessão inaugural da licitação, não publicação de extrato resumido de termo aditivo na imprensa oficial, ausência de vinculação ao instrumento convocatório, alteração injustificada do preço global, pagamentos sem liquidação de despesa, autorização de mobilização de equipamento e pessoal anterior à celebração de contrato, não comprovação do pagamento de garantia pecuniária e prorrogação de contrato extinto.

5.6. Em face desses achados e das condutas pormenorizadas no Acórdão 1.570/2014-TCU-Plenário, Jesus Benevides de Sousa Filho e Zeneide da Conceição Ribeiro, prefeito e secretária de educação da municipalidade, foram citados para que respondessem solidariamente pelo débito decorrente da inexecução do Programa Brasil Alfabetizado – PBA/2011 (R\$ 121.655,00). O primeiro responsável também foi citado pelos débitos verificados em blocos de financiamento específicos do Fundo Nacional de Saúde: Assistência Farmacêutica (R\$ 118.762,05), Atenção Básica (R\$ 260.990,32), Vigilância em Saúde (R\$ 43.122,63) e Gestão do SUS (R\$ 7.900,00).

5.7. Foi ainda realizada a audiência dos demais responsáveis de acordo com atuação de cada um nos instrumentos de repasse de acordo com a tabela constante do Voto que fundamenta o Acórdão recorrido (Peça 20, p. 3):

	Assist. Farmac.	Atenção Básica	Vigil. Saúde	Gestão do SUS	Média e Alta Complex.	PNAE	CR 307.983-84/2009	CR 310.816-12/2009	CR 374.927-91/2011	Conv. 700.271/2011
Jesus Benevides de Souza Filho, ex-Prefeito	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Armando Sotero de Macedo, ex-secretário de Controle Interno						X				
José Augusto Leite Oliveira, ex-Ordenador de Despesa						X				x
Edimilson Almeida Moraes, membro da Comissão de Licitação							X	X		X
Juracy Nunes Costa, membro da Comissão de Licitação							X	X		
Diego D'Ávila Sousa Garcia, membro da Comissão de Licitação							X	X		
Edmar Cruz de Almeida, membro da Comissão de Licitação									X	X
Cleiton do Nascimento Costa, membro da Comissão de Licitação									X	X
Antônio Duda Oliveira da Silva, membro da Comissão de Licitação									X	
Thiago Sobreira da Silva, parecerista jurídico							X	X		
Sandro Barros dos Santos, parecerista jurídico									X	
Heloisa Maria Teodoro Cunha, parecerista jurídico										X

5.8. Neste momento processual, os recorrentes se limitaram a alegar de forma genérica que executaram a contento e de forma escoreita os instrumentos de repasse, sem demonstrar que cada uma das irregularidades encontradas não teria ocorrido.

5.9. Resta inconteste que os recorrentes não apresentaram quaisquer elementos para afastar a vasta gama de irregularidades encontradas, ponderando, em síntese, que os “procedimentos licitatórios que transcorreram na mais absoluta transparência, tendo havido, tão somente, falhas administrativas, sem potencial para invalidar e/ou macular as contratações”.

5.10. Portanto, a aplicação da multa do art. 58, inciso I, da LOTCU, se fundamentou, principalmente, na frustração aos princípios e aos normativos que norteiam as licitações públicas e graves irregularidades no trato dos recursos públicos repassados à municipalidade, os quais, apesar de descentralizados, pela gravidade das irregularidades e por perpassarem toda a gestão municipal adentraram a esfera de responsabilidade de cada um dos gestores da época, ora recorrentes e interessados.

5.11. Ressalte-se que o enunciado da Súmula TCU 142 preceitua que:

Cabe a baixa na responsabilidade e o arquivamento do processo quando, nas contas de ordenador de despesa, dirigente ou administrador de entidade ou qualquer outra pessoa sob a

jurisdição do Tribunal de Contas da União, for apurada infringência de disposição legal ou regulamentar aplicável ou verificada irregularidade de caráter formal, que não permita o julgamento pela irregularidade e quitação, ou, tampouco - por não ser suficiente grave ou individualizada - a conclusão pela irregularidade e cominação da multa prevista em lei, conforme enunciados n. 10, 11, 51 e 91 da súmula da sua jurisprudência. (Súmula 142, publicada no BTCU Especial 6, 04/12/2007)

5.12. Inicialmente, verifica-se que a jurisprudência desta Casa é serena em aplicar este entendimento nos casos em que primeiro, a irregularidade verificada tenha caráter formal, segundo, que esta irregularidade não permita o julgamento pela irregularidade das contas, e por fim, a irregularidade apontada não seja suficientemente grave e individualizada.

5.13. Premissas essas diversas do caso concreto, em que as irregularidades praticadas não foram afastadas pelos recorrentes, as quais não tem caráter formal e se revestem de suficiente gravidade para ensejar o julgamento pela irregularidade das contas e a cominação da multa, além de terem sido satisfatoriamente individualizadas na pessoa dos recorrentes.

5.14. Insta ressaltar que as irregularidades foram devidamente individualizadas na pessoa de cada um dos responsáveis e a grande maioria sequer foi contestada pelos recorrentes, apenas tergiversaram acerca da valoração de estas serem eivadas de gravidade ou não, imiscuindo-se no poder discricionário conferido a esta Corte de Contas para valorar as infrações apuradas no âmbito do controle externo. Portanto, não se aplica ao presente caso o entendimento da Súmula TCU 142.

5.15. Com efeito, a jurisprudência pacífica do TCU é no sentido de que, nos processos de contas que tramitam nesta Casa, compete ao gestor o ônus da prova da boa e da regular aplicação dos recursos públicos que lhe são confiados, o que independe da comprovação deste ter agido com dolo ou de restar comprovada a apropriação de recursos por parte do ex-gestor.

5.16. Nesse sentido, ao se analisar o argumento trazido pela recorrente, é oportuno citar, ainda, os preciosos ensinamentos do eminente Ministro desta Casa, Ubiratan Aguiar, em sua obra “Convênios e Tomadas de Contas Especiais”. Em síntese lapidar, o douto julgador nos oferece brilhante lição a cerca da responsabilidade pela prestação de contas no âmbito dos convênios regidos pela Instrução Normativa/STN 01/1997:

Inicialmente, há que se deixar assente que a obrigação de prestar contas é personalíssima. Significa dizer que ser omissor nesse dever, ou ter suas contas impugnadas por não conseguir demonstrar a correta aplicação dos recursos, acarreta a responsabilização pessoal do agente público pelos valores repassados, respondendo ele, por isso mesmo, com o seu patrimônio pessoal. Impõe-se ao gestor, pessoa física, a devolução dos recursos, independentemente de o instrumento ter sido assinado em nome da entidade conveniente (município ou sociedade civil).

A imputação de responsabilidade pessoal deriva da premissa básica que a omissão na prestação de contas, ou a impugnação de despesas, caracteriza desvio de recursos públicos. Ora, se houve desvio de recursos públicos, é dever do gestor recompor o erário, por meio do seu pessoal. (In Convênios e Tomadas de Contas Especiais: manual prático, 2ª ed. rev. e ampl., Ubiratan Aguiar et. al. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p.51 e 52).

5.17. Ressalte-se que a culpa *latu sensu* advém, entretantes, da culpa contra a legalidade, uma vez que o dano ao Erário resultou da violação de obrigação imposta pelo inciso II do art. 71 da Carta da República, pelo inciso I do art. 1º da Lei 8.443/1992 e pela IN 01/1997, o que não resta margem para apreciar a conduta do agente, que não comprovou a correta execução do objeto do ajuste. O que, por sua vez, caracterizou a realização das despesas com flagrante desrespeito às normas legais e aos regramentos contratuais que orientavam estes gastos.

5.18. Sergio Cavalieri Filho (*in*. Programa de Responsabilidade Civil, 7ª ed., rev. e ampl., 2007, p. 40) traz luz ao cerne desta questão, ao citar o insigne Desembargador Martinho Garcez Neto, pontilhando que “Estabelecido o nexo causal, entre o fato danoso e a infração da norma

regulamentar, nada mais resta a investigar: a culpa – que é *in re ipsa* – está caracterizada, sem que se torne necessário demonstrar que houve imprudência ou imperícia”(ênfase acrescida).

5.19. Cita-se, novamente, o ilustre Professor Sergio Cavaliere Filho (idem, 2007, p. 41), ao desvelar o que se convencionou chamar de culpa contra a legalidade, nos dizeres do insigne magistrado Martinho Garcez Neto:

quando a simples infração da norma regulamentar é fator determinante da responsabilidade, isto é, desde que entre a sua transgressão e o evento danoso se estabelece indispensável nexos causal, pois, nesta hipótese, o ofensor que executa um ato proibido, ou não cumpre com que determina a lei ou o regulamento, incorre, só por este fato, em culpa, sem que seja mister ulteriores investigações (ênfase acrescida)

5.20. Imperioso descortinar ainda que a culpa *lato sensu*, no âmbito dos processos de contas, impõe-se como elemento essencial à responsabilização do administrador público. A inversão do ônus da prova prevista na legislação de regência (art. 93 do Decreto-Lei 200/1967) não pode ser entendida como hipótese de responsabilidade objetiva. O que existe, nos casos em que verbas públicas são confiadas a pessoas físicas ou jurídicas, é a presunção de culpa quanto à gestão desses recursos perante o poder público, a qual advém da infração à norma legal.

5.21. Na culpa presumida é perfeitamente possível ao gestor público comprovar que aplicou os valores a ele confiados com diligência, zelo e conforme as exigências legais, enfim, que seguiu o padrão de comportamento de um gestor probo, cuidadoso e leal, o que seria suficiente para isentá-lo de responsabilização, com a aprovação e julgamento regular de sua prestação de contas. Vale dizer, portanto, que na culpa presumida há espaço para o responsável apresentar elementos que afastem tal presunção, o que não é possível na responsabilidade objetiva, pois, neste caso, a culpa daquele que causa dano é indiferente para efeito de responsabilização.

5.22. Nesse sentido, convém reproduzir elucidativo excerto do Voto que fundamentou o Acórdão 1.247/2006-TCU-1ª Câmara, *in verbis*:

De início, registre-se que assiste inteira razão ao Ministério Público quanto à aferição da responsabilidade no âmbito deste Tribunal. Deveras, o dolo e ao menos a culpa afiguram-se como pressupostos indispensáveis à responsabilização do gestor por qualquer ilícito praticado. O fato de o ônus de provar a correta aplicação dos recursos caber ao administrador público (art. 93 do Decreto-lei n.º 200/1967) não faz com que a responsabilidade deixe de ser subjetiva e torne-se objetiva. (ênfase acrescida).

5.23. Sobressai, portanto, no caso concreto, que somente atuando nos exatos ditames legais haverá a aplicação dos recursos públicos com a devida transparência e publicidade, princípios inerentes a esta atividade pública. Do contrário, o controle dos recursos estará sendo burlado. Escancarando, assim, inúmeras possibilidades de desvio e malversação dos valores que deveriam ser utilizados única e exclusivamente em benefício do bem comum.

5.24. Alterca a defendente, outrossim, a inexistência de emprego irregular dos recursos, de desvio ou de locupletamento por parte da responsável. Destaca-se, neste sentido, que, conforme se demonstrou no Relatório do Acórdão recorrido que o julgamento pela irregularidade das contas, com a conseqüente apuração de débito e a aplicação de multa ao responsável, decorreu exatamente da falta de comprovação da regular aplicação dos recursos federais, logo não há como comprovar seu emprego regular, pelo contrário, a falta de comprovação da destinação dos recursos federais demonstra, por si só, potencial desvio de finalidade de recursos e comprovado dano ao Erário.

5.25. Mister notar que a apuração destas irregularidades e o julgamento das contas pela irregularidade não se confundem em nenhum aspecto com eventuais atos de improbidade administrativa, os quais, se apurados, devem ser julgados na esfera competente.

5.26. A ausência de comprovação da boa e da regular aplicação dos recursos repassados é incapaz de alterar o juízo de valor outrora firmado, remanescendo o débito apurado e a multa do art. 58, inciso I, da LOTCU. Por sua vez, a aflição de multa decorreu deste julgamento em débito, cujo respaldo jurídico se encontra no art. 57 da Lei 8.443/1992.

### CONCLUSÃO

6. Da análise anterior, conclui-se que a ausência de comprovação da boa e da regular aplicação dos recursos repassados é incapaz de alterar o juízo de valor outrora firmado, remanescendo o débito apurado e a multa do art. 58, inciso I, da LOTCU. Por sua vez, a aflição de multa decorreu deste julgamento em débito, cujo respaldo jurídico se encontra no art. 57 da Lei 8.443/1992.

6.1. Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 4.186/2016-TCU-2ª Câmara, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Armando Sotero de Macedo (CPF 259.117.241-20), Antônio Duda Oliveira da Silva (CPF 985.648.461-87), Jesus Benevides de Souza Filho (CPF 425.969.801-00), José Augusto Leite Oliveira (CPF 315.296.155-34), Cleiton do Nascimento Costa (CPF 003.390.531-48), Edmar Cruz de Almeida (CPF 328.981.343-68) e Zeneide da Conceição Ribeiro (CPF 328.449.643-20) e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) dar conhecimento às entidades/órgãos interessados, à Procuradoria da República no Estado de Tocantins e à recorrente da deliberação que vier a ser proferida.

TCU/Segecex/Serur/2ª Diretoria, em 29/5/2017.

*(Assinado eletronicamente)*

BERNARDO LEIRAS MATOS  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 7671-6