

TC 017.097/2016-9

Tipo: Tomada de contas especial (recurso de revisão).

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Mulungu - PB.

Recorrente: José Leonel de Moura (CPF 205.723.014-72).

Advogado: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14.233), procurações constantes das peças 39 e 41.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Revelia. Irregularidade das contas. Débito. Multa. Recurso de Revisão. Conhecimento. Inexistência de prescrição da pretensão punitiva e reparatória em consonância com os fundamentos da Lei 9.873/1999. Não foi possível atestar a regularidade das contas. Não provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por José Leonel de Moura (peça 40), contra o Acórdão 2.855/2018-TCU-2ª Câmara - (Peça 15), relatado pela Ministra Aroldo Cedraz, com o seguinte teor:

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. José Leonel de Moura e condená-lo ao pagamento das quantias especificadas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data da efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação do presente acórdão, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento do débito aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

Valor repassado (R\$)	Data do repasse
4.500,00	19/1/2010
4.500,00	4/3/2010
4.500,00	16/3/2010
4.500,00	22/4/2010
4.500,00	19/5/2010
4.500,00	17/6/2010
4.500,00	15/7/2010
4.500,00	27/8/2010
4.500,00	17/9/2010
4.500,00	25/10/2010
4.500,00	12/11/2010
4.500,00	30/12/2010
1.042,42	5/3/2010



1.042,42	24/3/2010
1.042,42	12/4/2010
1.042,42	13/5/2010
1.042,42	14/6/2010
1.042,42	14/7/2010
1.042,42	6/8/2010
1.042,42	9/9/2010
1.042,42	13/10/2010
1.042,42	9/11/2010
1.042,42	9/12/2010
3.768,75	14/1/2010
3.768,75	29/1/2010
3.768,75	30/12/2010
3.500,00	15/1/2010
3.500,00	24/2/2010
3.500,00	25/3/2010
3.500,00	14/4/2010
3.500,00	13/5/2010
3.500,00	11/6/2010
3.500,00	7/7/2010
3.500,00	11/8/2010
3.500,00	23/9/2010
3.500,00	14/10/2010
3.500,00	17/11/2010
3.500,00	30/12/2010

9.2. aplicar ao referido responsável a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.4. autorizar o pagamento parcelado da dívida, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação do acórdão, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada parcela os respectivos encargos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.5. alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.6. remeter cópia da presente deliberação à Procuradoria Regional da República no Estado da Paraíba, para as providências cabíveis, nos termos do § 7º, in fine, do art. 209 do Regimento Interno do TCU.

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) em desfavor do Sr. José Leonel de Moura, ex-prefeito do município de Mulungu/PB (Gestão 2009-2012), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados à municipalidade no exercício de 2010, na modalidade fundo a fundo, com vistas à execução dos Programas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS).

2.1. O valor transferido pelo FNAS para a execução dos serviços acima referidos foi R\$ 151.297,65 (peça 2, p. 20-21, 28). Sendo R\$ 32.524,78 para aplicação na ação intitulada Índice de Gestão do Sistema Único de Assistência Social e do Programa Bolsa Família (IGD/SUAS e IGD/PBF), cuja gestão não é da competência do MDS, razão por que a análise da prestação de contas dos recursos transferidos se limitou ao valor de R\$ 118.772,87 (peça 2, p. 28).

2.2. Como o cofinanciamento referiu-se ao ano de 2010, a prestação de contas deveria ser efetivada até 30/4/2011, em consonância com o § 2º, art. 6º da Portaria/MDS 625/2010 (alterada pela Portaria MDS 118/2011).

2.3. Em razão da ausência da prestação de contas destes recursos, configurada pela não comprovação da entrega eletrônica do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira (peça 2, p. 24- 26), através do sistema Suas-Web, conforme previsto no art. 6º, caput, e § 2º da Portaria/MDS 625/2010 (peça 3), bem como pela falta de apresentação do Parecer do Conselho Municipal de Assistência Social, declarando o real cumprimento das metas físicas e financeiras previstas no Plano de Ação apresentado ao FNAS (peça 2, p. 14-18), foram elaboradas as Notas Técnicas 7823/2014- CPRFF/CCGPC/DEFNAS, de 26/8/2014 (peça 2, p. 28-30), 1432/2015- CPRFF/CCGPC/DEFNAS, de 28/7/2015 (peça 2, p. 102 -106), e a 4332/2015- CPRFF/CCGPC/DEFNAS, de 17/10/2015 (peça 2, p. 4), onde está configurada a responsabilidade do Sr. José Leonel de Moura, gestão 2009-2012 (peça 2, p. 178), pela omissão no dever de prestar contas dos valores em exame.

2.4. Devidamente citado, o responsável deixou transcorrer *in albis* o prazo para a apresentação de suas alegações de defesa, caracterizando sua revelia.

2.5. Os autos foram apreciados por meio do Acórdão 2.855/2018-TCU-2ª Câmara (peça 15), que julgou irregulares as contas do responsável e lhe aplicou débito e multa.

2.6. Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão (peça 40), com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 44), ratificado pela Ministra-Relatora (peça 47), que concluiu pelo conhecimento dos recursos de revisão, sem a atribuição de efeito suspensivo nos termos dos arts. 32, inciso III, e 35, caput e inciso III, da Lei 8.443/1992.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso verificar as seguintes questões:

a) se é aplicável o instituto da prescrição a esta TCE;

- b) se é possível atestar a regularidade na aplicação dos recursos públicos geridos;
- c) se houve razoabilidade na aplicação da multa.

5. Da prescrição

5.1. Por dever de ofício, analisa-se a possibilidade da ocorrência da prescrição do débito, considerando que a matéria foi objeto de repercussão geral admitida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899).

Análise

5.2. No caso em exame, o Tribunal adotou os critérios fixados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário para análise da prescrição da pretensão punitiva que, na análise empreendida, não ocorreu. No que se refere ao débito, o acórdão recorrido adotou a premissa de que a ação de ressarcimento é imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

5.3. Ocorre, contudo, que a matéria foi objeto de repercussão geral admitida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899). O citado RE teve seu julgamento finalizado, embora ainda esteja pendente a publicação do acórdão paradigma. A decisão do julgamento foi publicada em 20/4/2020, enunciando-se a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

5.4. Diante deste novo cenário, a arguição suscitada pelo recorrente passa a ser analisada, na sequência, levando-se em conta o recente pronunciamento do STF, com o fim de verificar a aplicação, à hipótese dos autos, do novo entendimento firmado sobre o sentido e alcance do art. 37, § 5º, da Constituição.

5.5. Os significativos impactos do julgamento do RE 636.886 foram objeto de análise pela Serur. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peça 51) cópia do pronunciamento da unidade emitido no TC 003.889/2016-5, com as diretrizes gerais da análise; texto para Discussão 1/2021-Serur, com análise das decisões do STF sobre a prescrição do ressarcimento, adotadas após o julgamento do RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral), além da manifestação originária da secretaria, sobre as repercussões do RE 636.886 (exame de recurso interposto no TC 027.624/2018-8). A partir de tais manifestações foram fundamentadas as premissas que serão consideradas no presente exame.

5.6. No exame da prescrição, a Serur tem se manifestado com base nas seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:

a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais, independentemente de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime Lei

9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito. Assim, sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, acolhido pelo TCU (Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário), o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999.

5.7. Ao utilizar o regime prescricional segundo os critérios do Acórdão 1441/2016- TCU- Plenário, constata-se que a prescrição não se opera no caso em comento. Isso porque, pela aplicação deste acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (Código Civil, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

5.8. Entre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.

5.9. Para análise, tem-se como termo inicial da prescrição o dia seguinte ao fim do prazo para a prestação de contas, que ocorreu em 30/4/2011 conforme previsto no art. 6º, caput, e § 2º da Portaria/MDS 625/2010 (peça 3). A pretensão reparatória e punitiva, então, somente estaria prescrita em 30/4/2021. Mas tal prazo fora interrompido pelo despacho que autorizou a citação ocorrida em 24/8/2017 (peça 8), o que ratifica a aplicação da decisão emanada em Sessão de 24/4/2018 (peça 15).

5.10. Destaque-se que no caso de sob análise, as datas de crédito dos recursos transferidos ou a data das despesas glosadas são termos adequados para a incidência de encargos legais (art. 9º da IN-TCU 71/2012), mas não para início da prescrição. Para esta finalidade considera-se, no regime do Código Civil, o dia seguinte ao fim do prazo para a prestação de contas (art. 4º, § 1º, I, da citada IN), já que, enquanto não exaurido esse prazo, não se pode falar em inércia da Administração-credora (Código Civil, art. 199, II; Acórdãos 1470/2020 e 6594/2020, da 2ª Câmara, relatados pelos Ministros Ana Arraes e Marcos Bemquerer, respectivamente).

5.11. Considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se que não estão prescritas nem a possibilidade de aplicação de multa, nem a de condenação ao ressarcimento, caso fossem adotados, para ambos os fins, os parâmetros definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

5.12. No mais, sob o prisma das premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, observa-se que também não se operou a prescrição em relação ao responsável. Isso porque, ao considerar como termo inicial da prescrição o dia seguinte ao fim do prazo para a prestação de contas, 30/4/2011, (peça 3), deve-se considerar os fatos interruptivos da prescrição segundo a égide do citado normativo.

5.13. Assim sendo, no presente caso, considerando o referido termo inicial, a pretensão reparatória ou punitiva somente estaria prescrita em 30/4/2016. Mas tal prazo fora interrompido pelas seguintes circunstâncias:

a) por atos inequívocos que importaram na apuração do fato:

a.1) em 28/8/2014, pela emissão de ofício 4.480 e notificação via edital, direcionados ao Sr. José Leonel de Moura informando do não envio dos documentos da prestação de contas (peça 2, p. 38-40 e 100);

a.2) em 22/3/2016, quando da instauração da Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 162), no qual os fatos foram circunstanciados;

b) em 24/8/2017 pela citação do responsável (peças 9 e 10);

c) em 24/4/2018, pela decisão condenatória recorrível, na sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 15).

5.14. Registre-se que, independentemente da existência de outras causas interruptivas não elencadas acima, cujo levantamento não se fez necessário, observa-se, pelos eventos indicados, que em nenhum momento transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição, considerando-se o prazo geral de cinco anos, tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

5.15. Ainda sobre o tema, passa-se a analisar a prescrição intercorrente, que nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, passa a operar se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.

5.16. Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

5.17. Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

5.18. Especificamente quanto a esta TCE, as causas de interrupção elencadas acima permitem evidenciar que o processo teve andamento regular, não operando, portanto, a prescrição intercorrente.

5.19. Partindo-se da premissa de que a pretensão reparatória segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração de que não se operou a prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos.

5.20. Por todo o exposto, constata-se que as pretensões punitiva e de ressarcimento não se operam ao considerarmos os fundamentos da Lei 9.873/1999.

6. Da regularidade das contas

6.1. O recorrente clama pela regularidade das contas, com base nos seguintes fundamentos

a) apresenta Prestação de Contas dos Programas de Proteção Social Básica e de Proteção Social e Especial/FNAS, no exercício de 2010, onde se demonstra que ocorreram receitas no valor de R\$ 120.153,01; despesas no montante de R\$ 109.456,85 e saldo para o exercício de 2011 no montante de R\$ 10.696,16. (peça 40, p. 3-4);

b) faz juntar cópia da Ata da Reunião realizada no dia 8/2/2011, onde o CMAS aprovou a Prestação de Contas dos Programas de Proteção Social Básica e de Proteção Social e Especial/FNAS (peça 40, p. 4);

c) apresenta cópia dos extratos bancários das contas correntes dos Programas de Proteção Social Básica e de Proteção Social e Especial/FNAS, do município de Mulungu, bem como, extrato do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, evidenciando os saldos em 31/12/2010 (peça 40, p. 4);

d) junta, relação de todos os empenhos do ano de 2010, da Secretaria Municipal de Assistência Social, no TCE/PB, onde pode ser visualizado todos os empenhos informados ao Órgão de Fiscalização, que pode ser acessado na página do TCE/PB (peça 40, p. 4);

e) o Acórdão APL-TC 01017/11, de 14/12/2011, julgou regular a prestação de contas do exercício de 2010 (peça 40, p. 5).

Análise

6.2. Não merecem prosperar as alegações apresentadas. De início, convém ressaltar que o recorrente não apresenta qualquer justificativa para sua longa omissão na prestação de contas, considerando-se terem transcorrido cerca de 10 anos de seu prazo inicial e somente agora, já no âmbito do TCU e em sede do último recurso cabível, vem apresentar documentos que em tese poderiam ter sido apresentados já no ano de 2011.

6.3. Para fins de a prestação de contas, o gestor e o conselho devem preencher o Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira do SUAS disponível no SUASWEB, que é o instrumento utilizado para a prestação de contas dos recursos repassados fundo a fundo, conforme disposto na Portaria MDS 625/2010. Portanto, o Demonstrativo é elaborado pelos gestores e submetido à avaliação dos respectivos Conselhos de Assistência Social, que verifica o cumprimento das metas físicas e financeiras do Plano de Ação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

6.4. O responsável apresenta documentos intitulados de relatório de cumprimento do objeto, relatório de execução físico-financeira, relação de pagamentos efetuados, relação de bens adquiridos, conciliação bancária, datados de 4/2/2020, todos sem timbre e assinados pelo próprio recorrente (peça 40, p. 10-22). Tais documentos possuem reduzido poder probatório, pois produzidos pelo próprio recorrente, possuindo caráter meramente declarativo incapaz de comprovar os fatos em si. O mesmo entendimento se aplica à relação de empenhos da prefeitura municipal de Mulungu (peça 40, p. 44-54), vez que não é possível atestar se as despesas lá relacionadas correspondem a eventos reais, ante a ausência de outros documentos que pudessem fazer tal prova (notas fiscais, recibos, etc.).

6.5. Apresenta, ainda, uma suposta ata da reunião do conselho municipal, realizada dia 8/2/2011, escrita à mão, em papel sem timbre da entidade (peça 40, p. 23). Foi anexado também um Parecer do conselho municipal, sem número, assinada pela presidente do CMAS, o qual aprova a prestação de contas do exercício financeiro de 2010 e a reprogramação dos saldos financeiros de recursos federais não executados no ano de 2010 para o ano de 2011, de contas oriundas do Fundo Nacional de Assistência Social repassados ao Fundo Municipal de Assistência Social de Mulungu, com o devido acompanhamento da Plenária do Conselho Municipal de Assistência Social (peça 40, p. 28-29). Como já destacado, não há qualquer justificativa do motivo de esse documento, supostamente produzido em 2011, somente ter sido apresentado agora.

6.6. No mais, foram acostados os extratos bancários das contas correntes e dos fundos de investimentos 14.107-0, 13.528-3, 12.886-4 e 11.522-3 (peça 40, p. 31-39) referentes ao mês de

dezembro de 2010 (peça 40, p. 31 e 37). Logo, não há sequer a possibilidade de fazer uma conciliação bancária entre as contas movimentadas e a relação de pagamentos apresentada, uma vez que as despesas foram efetuadas ao longo do ano de 2010, porém só foi apresentado o extrato do mês de dezembro.

6.7. Ainda assim, ao tentar correlacionar os extratos bancários (peça 40, p. 34 e 37) com a relação de pagamentos (peça 40, p. 19), ambos referentes ao mês de dezembro de 2010, não é possível identificar boa parte dos cheques pagos com na relação de pagamentos apresentada. Somente foi possível correlacionar três movimentações nos valores de R\$ 648,75; R\$ 480, 20 e R\$ 1.462,08. Ainda assim, não há como identificar o tipo de despesa efetuada, uma vez que apenas consta o nome do favorecido na relação de pagamento.

6.8. A despeito de o Conselho Municipal de Assistência Social (peça 40, p. 28-29) ter supostamente aprovado a prestação de contas do exercício financeiro de 2010, identifica-se que não é possível comprovar a realização das despesas, diante da ausência de documentos indispensáveis à caracterização da adequada aplicação dos recursos federais geridos. Ora, não foram apresentados recibos, notas fiscais, ou mesmo os extratos bancários do período avaliado. Também não consta dos autos a relação de empenho específica das contas com vista à execução dos Programas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial. Soma-se a isso, a inexistência de planilha, semelhante ao Demonstrativo Sintético da Execução Físico-Financeira, devidamente assinada e referendada pelo Conselho Municipal de Saúde. Vale ressaltar que, no âmbito deste Tribunal, a prestação de contas deve se revestir de caráter material, demonstrando-se efetivamente o liame causal entre os recursos transferidos e os gastos realizados, não bastando a mera prestação de contas formal mediante a apresentação de tabelas, planilhas, declarações e listas de supostos pagamentos.

6.9. Nesse sentido, destaque-se que, na execução da despesa pública o ônus de comprovar a aplicação dos recursos recai sobre o gestor. No caso em tela, cabia ao Sr. José Leonel de Moura, então prefeito do município de Mulungu/PB (Gestão 2009-2012), por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986. Tal entendimento está consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 1.577/2014-TCU-2ª Câmara, rel. André de Carvalho; 6.716/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Augusto Sherman; 9.254/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ana Arraes; 9.820/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Raimundo Carreiro; e 659/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Marcos Bemquerer.

6.10. O documento apresentado do Tribunal de Contas do Estado (peça 40, p. 55-56) refere-se ao acórdão o qual julga regulares as contas da gestão do ordenador de despesas do município de Mulungu relativa ao exercício financeiro de 2010, o que, por certo, refere-se ao acompanhamento da gestão dos recursos sob jurisdição daquele Tribunal e não do TCU. De qualquer forma, vale lembrar que as manifestações do TCE não vinculam o TCU. De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, permitindo concluir de forma diferente, porém, fundamentada. Como manifestado no Acórdão 2.105/2009-TCU-1ª Câmara, “O TCU possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União”. Foram também nesse sentido os seguintes acórdãos desta Corte: 2.331/2008-1ª Câmara, 892/2008-2ª Câmara e 383/2009-Plenário.

6.11. Conclui-se, portanto, que os documentos apresentados (peça 40) não são aptos a demonstrar a regularidade na aplicação dos recursos federais geridos pelo Sr. José Leonel de

Moura.

7. Da multa aplicada

7.1. O recorrente contesta a multa aplicada tendo em vista os seguintes fundamentos:

a) a única falha constante diz respeito ao não envio no prazo legal da prestação de contas de 2010, sem qualquer prejuízo à análise do órgão de instrução, inexistência de dolo, má-fé ou prejuízo ao erário (peça 40, p. 5);

b) não tem emprego fixo, com renda considerável para comportar uma multa de R\$ 15.000,00 (peça 40, p. 6);

c) foram identificadas pequenas falhas que em nada causaram prejuízo ao erário.

d) tem decidido o STF que, ao não existir o dolo, má-fé e prejuízo ao erário, por uma questão até de economia processual, deve-se relevar a falha, arquivando-se o processo. Na mesma linha segue os seguintes acórdãos desta Corte de Contas: AC-0118-22/97-P; AC-0011-01/98-1 (peça 40, p. 6-7).

Análise

7.2. O recorrente não apresentou qualquer justificativa para a sua inércia inicial na prestação de contas. Nesse sentido, o §4º, do art. 209 do Regimento Interno do TCU dispõe que a irregularidade quanto à omissão na prestação de contas persiste, nos casos em que, instado a se justificar, o responsável apresenta posteriormente as contas, porém não justifica a sua inércia.

7.3. As irregularidades encontradas não são meramente burocráticas ou de natureza formal. Poderiam ser sanáveis, se o responsável apresentasse a prestação de contas dos recursos geridos e comprovasse sua regular aplicação.

7.4. Uma vez caracterizada a reprovabilidade da conduta, a avaliação de existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do recorrente. De outro modo, tal elemento anímico, subjetivo da conduta, deve ser considerado apenas como agravante, no sentido de majorar a dosimetria da pena.

7.5. Neste sentido, considerando ainda que a má-fé não pode ser presumida, devendo, portanto, ser demonstrada, reforça-se que sua existência sequer foi cogitada nos presentes autos.

7.6. Assim, conclui-se que a alegação de ausência de má-fé do responsável não é capaz de afastar a cominação da multa, vez que não é pressuposto de sua aplicação.

7.7. No mais, sobre a alegada inexistência de dolo por parte do recorrente, urge fazer algumas considerações sobre o assunto. A doutrina explica a conduta culposa *latu sensu*, dividindo-a em dolo e culpa *stricto sensu*. O dolo, em suma, significa a vontade manifesta pelo ser humano de realizar a conduta ou produzir o resultado. A culpa *stricto sensu* refere-se à inobservância ao dever de cuidado objetivo a todas as pessoas de razoável diligência. Sobre essa última, observa-se, ainda, que uma das suas modalidades é a culpa por imprudência, ou seja, culpa por ação, por praticar ato sem o devido cuidado e diligência que de todos se espera. Acerca dos fatos constantes nos autos, nota-se que se o recorrente não agiu com dolo, agiu pelo menos com culpa por imprudência, e isso basta para que esta Corte de Contas, com base na responsabilidade subjetiva, cujo elemento essencial é a culpa, responsabilize o recorrente.

7.8. Conforme a firme jurisprudência do TCU, a imputação das sanções do art. 57 e 58 da Lei 8.443/1992, assim como do débito, exige apenas a verificação da ocorrência de culpa, em qualquer uma de suas modalidades, o que restou evidenciado, no presente caso concreto, uma vez que houve omissão do responsável na prestação de contas, além de não haver a comprovação da regularidade na aplicação dos recursos federais geridos.

7.9. A alegação de hipossuficiência não é apta a reduzir ou excluir o valor do débito ou da multa aplicada.

7.10. As precárias condições financeiras por parte do responsável não afastam a culpabilidade pela prática de atos irregulares. Todavia, nessa hipótese é facultado ao responsável o parcelamento do débito ou multa, acrescido dos encargos legais.

7.11. O juízo que pode levar à condenação não se prende à condição pessoal do responsável, já que observa os requisitos da responsabilização (ação ou omissão do agente, a ocorrência de prejuízo ao erário, existência de dolo ou culpa do agente e o nexo de causalidade entre a conduta e o dano).

7.12. A condição econômico-financeira do responsável deve ser objeto de análise na fase de execução de eventual acórdão condenatório, ocasião em que poderá orientar o órgão encarregado de propor a execução sobre a viabilidade da ação ou o juízo da execução, de modo a não estabelecer parcelamento do débito capaz de comprometer os meios de sobrevivência do responsável.

7.13. A alegação de hipossuficiência invocada não é apta, portanto, a reduzir o valor da multa aplicada, cingindo-se, *in casu*, a facilidades de parcelamento. Nesse sentido, verifica-se que o acórdão recorrido já autorizou tal procedimento em seu item 9.4, cabendo apenas à parte requerer o pagamento nesses moldes.

7.14. Quanto aos Acórdãos emanados desta Corte de Contas, citados pelo ora recorrente, observa-se que não servem de paradigma para este caso, principalmente porque trataram de situação distinta, não constituindo autêntico precedente a ser replicado no processo em causa. O Acórdão 118/1997 – Plenário, relatado pelo Ministro Paulo Affonso, referiu-se a impropriedades sanadas e que corresponderam a ocorrências isoladas. Já no Acórdão 11/1998 – 1ª Câmara, relatado pelo Ministro Humberto Guimarães, os fatos apontados não comprometeram a probidade da gestão do responsável, na utilização dos recursos alocados ao órgão.

7.15. No mais, a citada decisão do STF também não vincula esta Corte de Contas, uma vez que as decisões citadas se referem à inexistência de dolo, a má-fé e o prejuízo ao erário. No caso em análise, foi identificado prejuízo ao erário, uma vez que não foi comprovada a regularidade na aplicação dos recursos federais geridos.

CONCLUSÃO

8. Em face das análises anteriores, conclui-se que:

a) não há que se falar em prescrição da pretensão reparatória e punitiva ao se considerar os fundamentos da Lei 9.873/1999;

b) os documentos apresentados (peça 40) não são aptos a demonstrar a regularidade na aplicação dos recursos federais geridos pelo Sr. José Leonel de Moura. Ora, não foram apresentados recibos, notas fiscais, ou mesmo os extratos bancários do período avaliado. Também não consta dos autos a relação de empenho específica das contas com vista à execução dos Programas de Proteção



Social Básica e de Proteção Social Especial. Soma-se a isso, a inexistência de planilha, semelhante ao Demonstrativo Sintético da Execução Físico-Financeira, devidamente assinada e referendada pelo Conselho Municipal de Saúde; c) a alegação de hipossuficiência invocada não é apta, portanto, a reduzir o valor da multa aplicada, cingindo-se, *in casu*, a facilidades de parcelamento. Nesse sentido, verifica-se que o acórdão recorrido já autorizou tal procedimento em seu item 9.4, cabendo apenas à parte requerer o pagamento nesses moldes;

c) a alegação de ausência de má-fé do responsável não é capaz de afastar a cominação da multa, vez que não é pressuposto de sua aplicação;

d) a alegação de hipossuficiência não é apta a reduzir ou excluir o valor do débito ou da multa aplicada.

8.1. Com base nessas conclusões, entende-se que o acórdão recorrido é regular e válido e, no mérito, à míngua de novos elementos aptos a modificar os fundamentos daquele julgado, há que ser negado provimento ao presente recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Diante do exposto, com fundamento no artigo 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) comunicar ao recorrente e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 4 de maio de 2021.

[assinado eletronicamente]
Andréa Barros Henrique
AUFC – mat. 6569-2