

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 012.035/2013-0 [Apensos: TC 006.350/2017-8 e TC 006.352/2017-0]

Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)

Unidade: Cruz Vermelha Brasileira Filial no Maranhão

Recorrente: Carmem Maria Teixeira Moreira Serra (728.977.837-53)

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. ALEGAÇÃO DE MEROS ERROS FORMAIS E CONTÁBEIS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA AFASTAR A RESPONSABILIDADE DA RECORRENTE. MOVIMENTAÇÃO DE RECURSOS FORA DA CONTA BANCÁRIA ESPECÍFICA. DOCUMENTOS FISCAIS EMITIDOS EM NOME DE EMPRESA CONTRATADA E NÃO DA CONVENIENTE. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Recursos – Serur (peça 138), que contou com o endosso dos dirigentes daquela unidade (peças 139/140) e do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 141):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de Recurso de Revisão (peças 123-127) interposto pela sra. Carmen Maria Teixeira Moreira Serra, ex-dirigente da filial da Cruz Vermelha Brasileira no Maranhão (CVB/MA), contra o Acórdão 2436/2015-TCU-Plenário, de 30/9/2015 (peça 43), retificado pelo Acórdão 3157/2016-TCU-Plenário, de 7/12/2016 (peça 84).

2. *Por meio do referido Acórdão 2436/2015-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 3157/2016-TCU-Plenário, o Tribunal decidiu, no essencial:*

‘9.1. julgar irregulares as contas de Carmem Maria Teixeira Moreira Serra;

9.2. condená-la, em solidariedade com a Cruz Vermelha Brasileira – Filial no Maranhão, ao recolhimento ao Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente dos valores a seguir especificados, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até a data do pagamento:

<i>Valor Original (R\$)</i>	<i>Data de Ocorrência</i>
<i>679.894,23</i>	<i>27/1/2010</i>
<i>118.650,00</i>	<i>19/2/2011</i>

9.3. aplicar a Carmem Maria Teixeira Moreira Serra multa de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a ser recolhida ao Tesouro Nacional, com atualização monetária, calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

(...)'

HISTÓRICO

3. Esta tomada de contas especial foi instaurada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR contra Carmem Maria Teixeira Moreira Serra, ex-presidente da Cruz Vermelha Brasileira – Filial no Maranhão (CVB/MA), em razão da omissão na prestação de contas do Convênio Siconv 715.495/2009, destinado à 'mobilização e à articulação de gestores e conselheiros estatuais e municipais dos direitos da criança e do adolescente e da assistência social, com vistas à realização de encontros regionais para definição de fluxos de ações no atendimento socioeducativo, com vigência no período de 28/12/2009 a 31/5/2011' (peça 1, pp. 194-210).

4. Na origem, foi previsto o total de R\$ 1.616.702,98 para a consecução do objeto convenial, sendo R\$ 1.551.902,98 repassados pela concedente e R\$ 64.800,00 a título de contrapartida (peça 1, p. 200).

5. Posteriormente, este montante foi suplementado (Termo Aditivo 1, peça 1, pp. 317-319), acrescendo-se ao valor original a importância de R\$ 122.209,50 (R\$ 3.559,50 pela conveniente e R\$ 118.650,00 pela concedente).

6. No âmbito do Tribunal, foi autorizada a citação da recorrente em 12/7/2013 (peça 8), nos termos da instrução da então Secretaria de Controle Externo no Maranhão – Secex/MA, de 3/7/2013 (peças 7 e 8), nos seguintes termos:

'a) realizar a citação da Sra. Carmem Maria Teixeira Moreira Serra, Presidente, CPF 728.977.837-53, solidariamente com a Cruz Vermelha-Filial Maranhão/MA, CNPJ 08.921.311/0001-03, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
194.760,00	27/1/2010
209.672,00	27/1/2010
1.147.470,98	27/1/2010
73.178,67	19/2/2011
45.471,33	19/2/2011

Valor atualizado até 3/7/2013: R\$ 2.534.648,10

b) ocorrência: omissão no dever de prestar contas e não comprovação da boa regular aplicação dos recursos públicos repassados pelo Convênio Sinconv 715495/2009, firmado entre a União, e a Cruz Vermelha Brasileira-Filial Maranhão/MA, objetivando a mobilização e articulação dos gestores e conselheiros estatuais, municipais dos direitos da criança e do adolescente e da assistência social, com vistas à realização de encontros regionais para definição de fluxos garantidores da integração das ações no atendimento socioeducativo, com vigência no período de 28/12/2009 a 31/5/2011 (18 meses) e sessenta dias após o término da vigência para a prestação de contas (cláusula décima do Termo de Convênio, peça 1, p. 204), assim como pelo descumprimento do prazo originalmente

previsto nesta prestação de contas.

7. *A citação da recorrente foi implementada por meio do Ofício 0068/2014-TCU/SECEX-MA, de 22/1/2014 (peça 23), entregue à destinatária em 24/2/2014, conforme Aviso de Recebimento dos Correios (peça 27).*
8. *No mérito, a unidade técnica propôs, em 11/5/2015 (peça 39): a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela recorrente; b) condená-la em débito, solidariamente com a Cruz Vermelha Brasileira - Filial no Maranhão, pelos valores especificados; e c) aplicar-lhe multa, com base no art. 57 da Lei 8.443/1992.*
9. *Em 2/9/2015, o Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica, propondo, adicionalmente, que a recorrente fosse inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (peça 42).*
10. *Por meio do Acórdão 2436/2015-TCU-Plenário, a recorrente teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito, solidariamente com a CVB/MA, aplicação de multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.*
11. *Mediante o Acórdão 3157/2016-TCU-Plenário (peça 84), o Tribunal conheceu de recurso de reconsideração interposto pela recorrente contra o Acórdão 2436/2015-TCU-Plenário e deu-lhe provimento parcial para: a) alterar o fundamento legal do julgado; b) alterar o valor do débito imputado à recorrente, solidariamente com a CVB/MA, c) reduzir o valor da multa e d) tornar insubsistente o subitem 9.9 do acórdão recorrido, relacionado à inabilitação da recorrente para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.*
12. *Por intermédio do Acórdão 226/2017-TCU-Plenário (peça 97), embargos de declaração opostos pela ora recorrente ao Acórdão 3157/2016-TCU-Plenário foram rejeitados.*
13. *Desta feita, examina-se recurso de revisão interposto pela sra. Carmem Maria Teixeira Moreira Serra contra o referido Acórdão 2436/2015-TCU-Plenário.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

14. *Em consonância com a instrução anterior desta unidade, reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 131), acolhido por despacho do Relator, Ministro Jorge Oliveira, que conheceu do recurso de revisão sem a atribuição de efeito suspensivo (peça 134).*

EXAME TÉCNICO

Delimitação do Recurso

15. *Constituem objetos do recurso sob análise verificar se:*

15.1. ocorreu a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva fundadas em decisão do Tribunal de Contas da União, sob os regimes do Código Civil e da Lei 9.873/1999 (preliminar);

15.2. há elementos nos autos capazes de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos no objeto conveniado, com o indicativo da existência de nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos transferidos, de modo a afastar o débito e a multa imputados à recorrente, dando-se provimento ao recurso de revisão.

Delimitação da análise

Das razões recursais

16. No essencial, a recorrente alega que:

16.1. houve a execução regular do convênio, tendo sido, inclusive, aditivado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República - SEDH/PR (peça 123, pp. 3, 6-7 e 13);

16.2. ocorreram erros meramente formais e contábeis, conforme demonstra Parecer Contábil anexo ao recurso de revisão (peça 123, pp. 4 e 7);

16.3. não houve dano ao erário, desvio de recursos, dolo ou erro grosseiro, visto que o objeto conveniado foi executado, tendo recebido, inclusive, elogios por parte do órgão concedente (peça 123, p. 4, 18-20);

16.4. é desproporcional a sanção imposta, visto que não houve ato antieconômico ou malversação de recursos públicos (peça 123, pp. 8-9);

16.5. no somatório da relação de pagamentos efetuados a terceiros não foi considerado o item 99 (Guia de Recolhimento Rescisório do FGTS), no valor de R\$ 1.116,00, portanto, o total correto é de R\$ 78.198,06 (peça 123, p. 10);

16.6. não cabia exclusivamente à Cruz Vermelha Brasileira – Filial Maranhão - CVB/MA, por meio da contrapartida, arcar com todos os encargos oriundos do regime de contratações trabalhistas, uma vez que os termos do convênio não explicitam que os encargos trabalhistas deveriam ser unicamente custeados com a contrapartida (peça 123, p. 11);

16.7. houve o depósito da contrapartida no montante de R\$ 190.447,40, conforme demonstrado na tabela de movimentação bancária de valores creditados na conta do convênio – Tabela 3 (peça 123, p. 12);

16.8. os pagamentos das despesas relativas ao total de R\$ 433.901,06, oriundos da AM Representação e Serviços Ltda., foram feitos por intermédio de transferências bancárias da conta do convênio, como registrado na tabela 1 (peça 123, pp. 13-15);

16.9. devem ser reconhecidas as despesas constantes das Notas Fiscais 181 (R\$ 17.077,00) e 182 (R\$ 13.125,00), apesar de os pagamentos não terem sido realizados com recursos da conta específica do convênio, mas de recursos sacados de conta existente na Caixa Econômica Federal, segundo registrado na tabela 4 (peça 123, pp. 15-16);

16.10. não são despesas do convênio o valor de R\$ 192.169,74, englobado no valor de R\$ 222.371,74 (item 29, alínea 'b', do voto condutor do Acórdão 3157/20167-TCU-Plenário, peça 86) (peça 123, p. 15);

16.11. cabe o reconhecimento das despesas relacionadas aos itens 12, 13, 80, 81 e 113 da relação de pagamento, no valor total de R\$ 99.732,20, conforme registrado na tabela 5 (peça 123, pp. 16-17);

16.12. devem ser reconhecidas as despesas referentes aos itens 47, 48, 49 e 57, apesar de os pagamentos terem sido feitos com recursos de conta bancária diversa da específica do convênio, de acordo com a tabela 4 (peça 123, pp. 17-18).

17. Com base nesses argumentos, a recorrente pede que o recurso seja provido, reconhecendo-se a integral execução física e financeira do convênio e afastando-se o débito e a multa a ela imputados.

PRELIMINAR

Da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva fundadas em decisão do Tribunal de Contas da União

18. Por ser matéria de ordem pública, constitui objeto deste recurso verificar, preliminarmente, se ocorreu a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva fundadas em decisão do TCU, independentemente de arguição pela recorrente.

19. No presente caso, não houve a ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva fundadas em decisão do Tribunal de Contas da União, quer seja sob a égide do Código Civil (Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário), quer seja sob o regime da Lei 9.873/1999, considerando as seguintes ocorrências:

19.1. o Convênio Siconv 715.495/2009, objeto desta tomada de contas especial, vigeu de 28/12/2009 a 28/6/2011, consoante disposto na Cláusula Décima do ajuste (peça 1, pp. 194-200);

19.2. a prestação de contas final estava prevista para 27/8/2011 (sábado) (peça 1, p. 208);

19.3. não foram prestadas as contas do convênio na data avençada (29/8/2011, primeiro dia útil após a data prevista para prestar contas);

19.4. a recorrente foi notificada pelo órgão repassador por meio dos Ofícios 620/2012, de 11/5/2012 (peça 1, p. 379) e 1020/2012, de 25/7/2012 (peça 2, p. 7) para apresentar a prestação de contas dos recursos relativos ao convênio em comento, a qual, a despeito de ter requerido e obtido a prorrogação do prazo para prestar contas, permaneceu silente (Ofício 163/2012, de 18/9/2012, peça 2, p. 32, e Ofício 1355/2012, de 21/9/2012, peça 2, p. 34);

19.5. em 17/12/2012, foi instaurada a presente tomada de contas especial pelo órgão repassador (peça 3, pp. 1-3);

19.6. em 29/4/2013, foi autuada esta tomada de contas especial no Tribunal de Contas da União;

19.7. em 12/7/2013, foi autorizada a citação da recorrente pelo Tribunal (peças 7 e 8);

19.8. em 24/2/2014, a recorrente foi citada pelo Tribunal por meio do Ofício 0068//2014-TCU/SECEX-MA (peça 23), conforme Aviso de Recebimento dos Correios (peça 27);

19.9. em 30/9/2015, o Tribunal julgou irregulares as contas da recorrente, com imputação de débito e aplicação de multa, nos termos do Acórdão 2436/2015-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 3157/2016-TCU-Plenário, de 7/12/2016;

19.10. em 15/2/2017, mediante o Acórdão 226/2017-TCU-Plenário, o Tribunal rejeitou embargos de declaração opostos pela recorrente ao Acórdão 3157/2016-TCU-Plenário;

19.11. em 29/3/2017, o acórdão recorrido transitou em julgado para a recorrente (peça 112).

20. Diante das informações acima, pode-se concluir que:

20.1. não ocorreu a prescrição decenal da pretensão da pretensão punitiva fundada em decisão do TCU, prevista no Código Civil (Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário), considerando que, entre a data em que foi praticado o ato ilícito, em 30/8/2011 (primeiro dia útil após o término do prazo para prestar contas, subitem 19.2 e 19.3, retro), e a data em que foi proferido o acórdão recorrido (30/9/2015), não transcorreram 10 (dez) anos, esclarecendo que, nesse intervalo, foi interrompido o prazo prescricional com a ordenação da citação dirigida à recorrente (subitem 19.7, retro), nos termos do subitem 9.1.3 do referido Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário; e

20.2. não ocorreu a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitórias fundadas em decisão do TCU, de que trata a Lei 9.873/1999, haja vista que, entre a data em que foi praticado o ato ilícito, em **30/8/2011** (primeiro dia útil após o término do prazo para prestar contas, subitens 19.2 e 19.3, retro), e a data em que foi proferido o acórdão recorrido (**30/9/2015**), transcorreram somente cerca 4 (quatro) anos, lembrando que, nesse intervalo, foi interrompido o prazo prescricional com a citação da recorrente (subitem 19.8, retro), segundo prevê o art. 2º, inciso I, da Lei 9.873/1999.

Mérito

Análise

21. Para maior compreensão da matéria tratada neste recurso de revisão, é importante esclarecer que a recorrente foi condenada originariamente em débito, solidariamente com a CVB/MA, pelos valores abaixo, e em multa individual de R\$ 200.000,00, consoante disposto nos subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2436/2015-TCU-Plenário:

<i>Valor original (R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
194.760,00	27/1/2010
209.672,00	27/1/2010
1.147.470,98	27/1/2010
73.178,67	19/2/2011
45.471,33	19/2/2011

22. Posteriormente, ao dar provimento parcial a recurso de reconsideração interposto pela ora recorrente contra o mencionado decisum, o Tribunal decidiu reduzir o valor do débito, nos termos abaixo descritos, e da multa, que passou a ser de R\$ 80.000,00 (Acórdão 3157/2016-TCU-Plenário):

<i>Valor Original (R\$)</i>	<i>Data de Ocorrência</i>
679.894,23	27/1/2010
118.650,00	19/2/2011

23. Portanto, serão verificadas se as alegações recursais apresentadas pela recorrente são suficientes para elidir o débito relativo aos valores descritos no item precedente.

24. De acordo com o voto condutor do referido Acórdão 3157/2016-TCU-Plenário (peça 86), o débito remanescente, acima descrito, está assim discriminado:

<i>Valores R\$</i>	<i>Itens da relação de pagamento</i>	<i>Motivo da glosa</i>	<i>Item do voto</i>
433.901,06	1 a 3, 5 a 11, 36 a 39, 50, 51, 55, 56, 65, 66, 74 a 79, 96 a 98 e 100	Os documentos fiscais referentes aos pagamentos estão em nome da empresa AM Representações e Serviços Ltda. e não em nome da Cruz Vermelha Brasileira - Filial	25-27

		Maranhão.	
77.082,06	14 a 26, 40 a 46, 58 a 64, 85 a 90, 99, 101 a 108	Pagamentos realizados a pessoas físicas. Esses pagamentos deveriam ter sido realizados com recursos da contrapartida. Não houve o depósito da contrapartida na conta específica do convênio.	29, alínea 'a'
222.371,74	67 a 70, 73, 82 a 84 e 91 a 95	Pagamentos realizados com recursos sacados de conta corrente junto à Caixa Econômica Federal e não da conta específica do convênio.	29, alínea 'b'
99.732,20	12, 13, 80, 81 e 113	Falta de documentos comprobatórios das despesas e inexistência dos valores individuais no extrato bancário da conta específica.	29, alínea 'c'
104.140,00	47, 48, 49 e 57	Os valores pagos não constam do extrato bancário da conta específica.	29, alínea 'd'

25. De plano, convém esclarecer que o débito imputado à recorrente, solidariamente com a CVB/MA, não é proveniente da inexecução do objeto conveniado (subitem 16.1, retro). Esse débito foi imputado com base nos motivos indicados no item precedente, enunciados no voto condutor do Acórdão 3157/2016-TCU-Plenário.

26. Distintamente do alegado pela recorrente, as irregularidades apontadas no processo não constituem meros erros formais e contábeis. Devem ser consideradas, como o foram, atos de gestão ilegítimos, que, a toda evidência, causaram dano ao erário (art. 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992) (subitem 16.2, retro).

27. Note-se que foi com base nesse dispositivo legal que as contas da recorrente foram julgadas irregulares pelo Tribunal (subitem 9.1.1 do Acórdão 3157/2016-TCU-Plenário, peça 84).

28. No que se refere às alegações constantes dos subitens 16.3 e 16.4, retro, cabe uma observação: 'a responsabilização no âmbito do TCU não exige a configuração de dolo, bastando que o agente tenha agido com culpa grave' (Acórdão 1620/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas). Nesse mesmo sentido: Acórdãos 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, e 11762/2018-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

29. Neste ponto, cabe transcrever trechos do voto condutor do referido Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário:

'79. Quanto à alegação de que não existem indícios de que o defendente tenha agido dolosamente, destaco que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de culpa **stricto sensu**, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja instado a ressarcir os prejuízos que tenha causado ao erário (Acórdãos 9004/2018-1ª Câmara, 635/2017-Plenário, 2781/2016-Plenário, dentre outros).

80. Neste ponto, cabe ressaltar que a Lei 13.655/2018 introduziu vários dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINB, que diretamente alcançam a atividade jurisdicional desta Corte de Contas, em especial a atividade de aplicação de sanções administrativas e de correção de atos irregulares.

81. Segundo os arts. 22 e 28 da LINB, recém introduzidos pela referida norma:

‘Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

(...)

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.’ (grifos acrescidos).

82. Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele ‘que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio’ (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

Gradação do Erro	Pessoa que seria capaz de perceber o erro	Efeito sobre a validade do negócio jurídico (se substancial)
<i>Erro Grosseiro</i>	<i>Com diligência abaixo do normal</i>	<i>Anulável</i>
<i>Erro (sem qualificação)</i>	<i>Com diligência normal</i>	<i>Anulável</i>
<i>Erro leve</i>	<i>Com diligência extraordinária – acima do normal</i>	<i>Não anulável</i>

84. Segundo Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, ‘culpa grave é caracterizada por uma conduta em que há uma imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável, que consiste na omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam’ (FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. São Paulo: Atlas, p. 169).

85. Os aludidos autores invocaram a doutrina de Pontes de Miranda, segundo a qual a culpa grave é ‘a culpa crassa, magna, nímia, que tanto pode haver no ato positivo como no negativo, a culpa que denuncia descaso, temeridade, falta de cuidados indispensáveis’.

(PONTES DE MIRANDA. *Tratado de direito privado*, t. XXIII. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, p. 72).

86. Tomando por base tais balizas, compreendo que os elementos acostados nos autos permitem concluir que o Sr. Paulo Roberto Albuquerque Garcia Coelho agiu, no mínimo, com culpa grave na supervisão do Contrato 7/2006, pois, no alto de sua posição hierárquica, orientou os fiscais a atuarem em desacordo com os termos do contrato, possibilitando o uso dos veículos locados sem o mínimo de controle. Ademais, ele autorizou pagamentos sem as informações mínimas exigidas para a regular liquidação da despesa, o que possibilitou o recebimento pela empresa de valores muito acima do razoável e da média histórica da Funasa.

87. Dessa forma, julgo adequada a inclusão do ex-Coordenador Geral de Logística no rol de responsáveis pelo débito e, diante da existência de culpa grave, a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor a ser especificado a seguir, conforme a análise a ser efetuada adiante. Ademais, julgo pertinente a inabilitação do responsável pelo período de cinco anos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.'

30. Assim, conclui-se que a responsabilidade dos jurisdicionados perante a Corte de Contas, **para fins de ressarcimento**, é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de culpa *stricto sensu*, sendo desnecessário evidenciar a conduta dolosa ou a má-fé do agente público para que ele seja instado a ressarcir os prejuízos que tenha causado ao erário.

31. De outra parte, **para a finalidade de aplicação de sanções administrativas**, como por exemplo, multa, há que se verificar a ocorrência de culpa grave ou dolo do administrador público. No presente caso, o Tribunal considerou grave a conduta da recorrente, em razão do dano causado ao erário, decorrente das irregularidades indicadas nos autos, motivo pelo qual a **apenou com multa, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992**.

32. Nessa linha, tem-se os seguintes enunciados, extraídos da ferramenta 'jurisprudência selecionada' do TCU:

*'Para fins de ressarcimento ao erário, a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU caracteriza-se pela constatação de culpa **stricto sensu**, sendo desnecessário evidenciar a conduta dolosa ou a má-fé do agente público.'*

'Para a finalidade de aplicação de sanções administrativas, há que se verificar a ocorrência de culpa grave ou dolo do administrador público.' (Acórdão 11762/2018-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa)

'Para aplicação de sanções pelo TCU, deve-se caracterizar a ocorrência de culpa grave ou dolo na conduta do administrador público.' (Acórdão 1691/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes)

'Para aplicação de sanções pelo TCU, deve-se caracterizar a ocorrência de culpa grave ou dolo na conduta do administrador público.' (Acórdão 1620/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas)

33. Levando-se em consideração essa jurisprudência, tem-se que a alegação da recorrente, especificamente sobre a questão do dolo e do erro grosseiro (subitem 16.3, retro), não procede por duas razões: a primeira, porque não se exige para a imputação de débito conduta dolosa do agente responsável pela prática do ato ilícito; a segunda, na aplicação da multa atribuída à recorrente o Tribunal considerou que houve culpa grave nas condutas questionadas.

34. Pelos elementos constantes dos autos, indicados nas instruções das unidades técnicas do Tribunal (peças 39 e 80) e nos votos condutores dos Acórdãos 2436/2015-TCU-Plenário e

3157/2016-TCU-Plenário (peças 44 e 86), resta evidenciado que a conduta da recorrente, relacionada às irregularidades a ela imputadas, pode ser caracterizada como culpa grave, portanto, passível de multa, ressaltando que, em relação ao débito, a condenação independe de uma conduta dolosa; basta a constatação de culpa **stricto sensu**.

35. De igual modo, não procede a alegação de que a sanção imposta à recorrente teria sido desproporcional, uma vez que não teria sido praticado ato 'antieconômico' ou 'malversação de recursos públicos' (subitem 16.4, retro).

36. Diferentemente do alegado, há elementos nos autos que evidenciam a prática de atos ilegítimos causadores de dano ao erário, segundo amplamente descrito nas manifestações mencionadas no item 34, retro, não havendo desproporcionalidade alguma nas imputações realizadas pelo Tribunal, consoante demonstram os fatos adiante evidenciados.

37. Em relação às alegações constantes dos subitens 16.5, 16.6 e 16.7, retro, relacionadas à glosa do valor de R\$ 77.082,06 (item 24, retro), cabem os seguintes esclarecimentos:

37.1. efetivamente, deveria ter sido adicionado ao referido valor a quantia de R\$ 1.116,00, constante do item 99 da relação de pagamentos efetuados a pessoa física, conforme informado pela recorrente. Este fato, contudo, não teria o condão de reduzir o valor do débito imputado à recorrente, considerando que tal valor, pelas razões adiante indicadas, não deveria ter sido pago com recursos repassados pela concedente;

37.2. diversamente do alegado, cabia à CVB/MA 'f) responsabilizar-se por todos os encargos de natureza trabalhista e previdenciária decorrente dos recursos humanos utilizados no projeto pela CONVENTE, bem como por todos os ônus tributários ou extraordinários que incidam sobre o presente instrumento, ressalvados aqueles de natureza compulsória, lançados automaticamente pela rede bancária arrecadadora', nos termos estipulados no item II, alínea 'f', da Cláusula Segunda – Das Obrigações do termo de convênio (peça 1, p. 198); e

37.3. também distintamente do alegado pela recorrente, não é possível atestar, segundo pretende, que os valores transferidos pela CVB/MA, descritos na tabela 3 da peça recursal (peça 123, p. 12), referem-se, de fato, à contrapartida devida pela conveniente, eis que não foram juntados ao processo os documentos que deram suporte a tais transferências, lembrando que outra pode ter sido a razão para a realização dessas movimentações bancárias.

38. Logo, indevidos os pagamentos realizados a pessoas físicas, no total de R\$ 78.198,06, com a ressalva constante do subitem 37.1, retro, haja vista que tais pagamentos deveriam ter sido realizados com recursos da contrapartida da conveniente, conforme sustentado pelo Relator do Acórdão 3157/2016-TCU-Plenário, **verbis**:

'29. Da análise das referidas despesas, não podem ser aceitos os seguintes pagamentos insertos na relação de pagamento:

(a) itens 14 a 26, 40 a 46, 58 a 64, 85 a 90, 99, 101 a 108 da relação de pagamento, no total de R\$ 77.082,06: referentes aos 42 pagamentos feitos às pessoas físicas, tendo em vista que deveriam ter sido suportados pelos recursos de contrapartida e não pelos recursos federais, como estipulado no plano de trabalho do convênio (não houve o depósito da contrapartida na conta específica do convênio);'

39. Quanto à alegação descrita no subitem 16.8, retro, tem-se que ela, de igual modo, não deve ser acolhida, considerando a impossibilidade de se demonstrar o nexo de causalidade entre os recursos objeto desta tomada de contas especial e os pagamentos realizados pela CVB/MA à empresa AM Representações, no total de R\$ 433.901,06, uma vez que os documentos fiscais relativos a essas despesas não estão em nome da CVB/MA, contrariando o disposto no Parágrafo

Terceiro da Cláusula Décima Quinta – Da Prestação de Contas do convênio (peça 1, p. 208), verbis:

‘PARÁGRAFO TERCEIRO — As faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios de despesas serão emitidos em nome da CONVENIENTE e devidamente identificados com o número do Convênio, devendo, ainda, ser mantidos, em arquivo em boa ordem no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de dez anos após a aprovação das contas.’

40. *Em reforço a esse entendimento, convém transcrever os seguintes trechos do voto condutor do Acórdão 3157/2016-TCU-Plenário:*

‘25. Verifico que, para trinta (26,5%) das 113 despesas listadas, os documentos fiscais correspondentes não estão no nome da Cruz Vermelha/MA, conveniente em foco, e sim da AM Representações e Serviço Ltda., empresa por ela contratada para fornecimento de passagens aéreas, passagens terrestres e organização dos eventos conveniados (todos os pagamentos mencionados no parágrafo 23 supra como ‘diversos outros credores’, exceto um).

26. Essas trinta despesas somam R\$ 433.901,06 e são referentes a pagamentos de material gráfico, gravação/filmagem, aluguel de equipamentos, passagens aéreas, serviço de apoio, hospedagem, transporte (itens 1 a 3, 5 a 11, 36 a 39, 50, 51, 55, 56, 65, 66, 74 a 79, 96 a 98 e 100 da relação de pagamento) (peça 17, pp. 41-45 e 52-68; peça 18, pp. 4-17; 28-29; 36-39 e 45-49; peça 19, pp.2-7 e 44-54).

27. Tais pagamentos não podem ser aceitos para fins de comprovação da aplicação dos recursos em foco porque não é possível saber com razoável segurança se elas não estão incluídas nos pagamentos realizados pela CVB/MA diretamente para a AM Representações. Ademais, esses pagamentos não estão identificados no extrato bancário da conta específica do convênio. Ao contrário, comprovantes de transferências bancárias, quando existentes nos autos para esses pagamentos, demonstram o pagamento feito diretamente pela AM aos respectivos credores, por sua conta no Banco Real (peça 18, pp. 12, 16, 17, 37, 39, 46, 47 e 49; peça 19, pp. 48, 51 e 54). Logo, tais despesas não podem ser acolhidas.’

41. *No tocante às alegações descritas nos subitens 16.9 e 16.10, retro, a despeito de a recorrente reconhecer que o valor de R\$ 192.169,74, de fato, não se refere a despesas relacionadas ao convênio, não se pode acolher o argumento de que os valores referentes às Notas Fiscais 181 (R\$ 17.077,00) e 182 (R\$ 13.125,00) devem ser considerados como regulares, uma vez que os recursos financeiros utilizados para quitação dessas despesas saíram de conta diversa da específica do convênio, rompendo-se, assim, o nexo de causalidade exigível para os casos da espécie.*

42. *Sobre a alegação apresentada no subitem 16.11, retro, tem-se que também não procede. Não obstante terem sido mencionados como anexos no item 6 do Parecer Técnico Contábil (peça 125), não foram carreados aos autos os anexos 3 (Fatura Boulevard 167-2010, de R\$ 6.882,26), 4 (Nota Fiscal 151, de R\$ 42.620,00), 5 (Notas Fiscais 175 e 180, de R\$ 31.780,00 e R\$ 16.550,00) e 6 (Prestação de Serviços de Apoio Profissional, de R\$ 1.900,00).*

43. *Pelos dados fornecidos, não é possível verificar a existência desses valores, individualmente, nos extratos bancários constantes dos autos.*

44. *Destaque-se que sem essa documentação não há como comprovar a realização dessas despesas, bem assim o nexo causal entre os recursos do convênio e os pagamentos realizados.*

45. *Por fim, acerca da alegação inserta no subitem 16.12, retro, a própria recorrente reconhece que os pagamentos relativos às Notas Fiscais 165 (R\$ 5.199,00), 166 (R\$ 71.941,00), 167 (R\$ 26.900,00) e ao recibo (R\$ 100,00) foram realizados com recursos financeiros sacados de conta diversa da específica do convênio, motivo pelo qual não se pode acolher o argumento de que essas despesas são regulares. Não há meios de comprovar o nexo causal entre os pagamentos realizados e os recursos provenientes do convênio objeto desta tomada de conta especial, consoante comentado alhures.*

46. *Diante de todas essas considerações, conclui-se que as alegações recursais da recorrente devem ser rejeitadas e improvido o recurso de revisão por ela interposto.*

CONCLUSÃO

47. *Das análises anteriores, conclui-se que:*

47.1. *não houve a ocorrência da prescrição decenal da pretensão punitiva fundada em decisão do Tribunal de Contas da União sob o regime do Código Civil (Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário);*

47.2. *não houve a ocorrência da prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória sob o regime do art. 1º, caput, da Lei 9.873/1999, nem mesmo a prescrição intercorrente de que trata o art. 1º, § 1º, da referida lei; e*

47.3. *as alegações recursais apresentadas pela recorrente são improcedentes.*

48. *Com base nas conclusões acima, e considerando que as alegações da recorrente são insuficientes para impor a reforma do acórdão recorrido, propõe-se conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento, nos termos constantes da proposta de encaminhamento adiante.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

49. *Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão interposto pela sra. Carmem Maria Teixeira Moreira Serra contra o Acórdão 2436/2015-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 3157/2016-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do RI/TCU:*

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

b) dar ciência à recorrente e aos demais interessados da decisão que vier a ser proferida.”

É o relatório.