



MINISTÉRIO P\xfablico FEDERAL
2\xba Câmara de Coordenação e Revisão

VOTO N\xba 3928/2012

PROCEDIMENTO MPF N\xba 1.01.004.000202/2011-90

ORIGEM: PROCURADORIA REGIONAL DA REP\xfablica 1\xba REGI\x93

PROCURADOR REGIONAL DA REP\xfablica: ALEXANDRE ESPINOSA

BRAVO BARBOSA

RELATOR: JOSÉ BONIFÁCIO BORGES DE ANDRADA

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. CRIME DE RESPONSABILIDADE DE PREFEITO (DECRETO-LEI 201/67, ART. 1º, VII). REVISÃO DE ARQUIVAMENTO (LC N\xba 75/93, ART. 62-IV). CONV\x93NIO FIRMADO COM O FNDE. ATRASO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. PRAZO CONFERIDO PELO ÓRGÃO CONCEDENTE NÃO ATENDIDO. INDÍCIOS DE QUE A CONDUTA FOI PRATICADA COM DOLO. DESIGNAÇÃO DE OUTRO MEMBRO.

1. Trata-se de procedimento administrativo instaurado para apurar a ocorrência do crime de responsabilidade previsto no inciso VII do art. 1º do Decreto-Lei n. 201/67, por prefeito municipal, cuja conduta consistiu na prestação de contas extemporânea e não prestação de contas complementares sobre a aplicação de recursos federais transferidos pelo FNDE, para o município adquirir veículo automotor de transporte coletivo diário de alunos da educação básica.

2. O Procurador Regional da República oficiante promoveu o arquivamento por entender que o atual gestor não incorreu no crime ora em análise, ao fundamento de que somente teve conhecimento dos fatos em 30/06/2010, após o vencimento do prazo para prestar informações.

3. Considerando que o prazo para prestar contas se expirou no mandato do atual prefeito (22/02/2009), a ele cabe apresentar não só as contas, como também todas informações complementares solicitadas pelo órgão gestor do convênio, condutas estas não verificadas nos autos.

4. Registre-se que a omissão de prefeito em prestar contas no prazo previsto no convênio denota a existência do crime previsto no inciso VII do art. 1º do Decreto-Lei n. 201/67 quando se evidencia que referida conduta foi perpetrada dolosamente.

5. Contudo, a constatação dos elementos *cognitivo* (ou intelectual) e *volitivo* (vontade) do dolo é possível, normalmente, apenas quando da análise dos fatos em todos os seus contornos, ou seja, após o desenrolar da instrução processual penal. É por esta razão que a jurisprudência tem se manifestado no sentido de admitir a propositura de ação penal quando há dúvidas quanto à existência do dolo, especialmente em obediência ao princípio *in dubio pro societate*.

Precedentes (RSE 200951018010200, TRF2 - PRIMEIRA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data:17/01/2011 - Página:32.)

6. Algumas situações, todavia, podem demonstrar, logo de plano, que o agente não agiu com dolo, ou seja, de forma consciente e livre para perpetrar o crime. Entre estas situações citam-se *(i)* a prestação de contas dentro do novo prazo estabelecido pelo órgão concedente, após este verificar que não houve obediência ao termo final previsto no convênio, por parte do município; e *(ii)* a prestação de contas em atraso por circunstâncias alheias à vontade do órgão convenente, tal como a demora no repasse das verbas pelo órgão concedente sem a correspondente dilação de prazo que possibilite o fiel cumprimento do objeto do convênio.

7. Em análise dos fatos apurados nos autos, nota-se que nenhuma destas situações ocorreu. Veja-se que os recursos financeiros foram transferidos a tempo e modo, e que o prefeito investigado não ofereceu a prestação de contas no prazo estabelecido, mesmo após notificação realizada pelo órgão concedente, fato que evidencia a existência de indícios de culpabilidade em sua conduta, a caracterizar a prática do crime de responsabilidade ora em análise.

8. Não homologação do arquivamento e designação de outro membro do Ministério Público Federal para prosseguir na persecução penal.

Trata-se de procedimento administrativo instaurado para apurar a ocorrência do crime de responsabilidade de prefeito, previsto no inciso VII do art. 1º do Decreto-Lei n. 201/67, pelo prefeito do município de Paratinga/BA, MARCEL JOSÉ CARNEIRO CARVALHO, cuja conduta consistiu no atraso na prestação de contas referente ao convênio nº 655725/2008, firmado entre o FNDE, no valor de R\$283.833,00 (duzentos e oitenta e três mil, oitocentos e trinta três reais), para a aquisição de veículo automotor, zero quilômetro, de transporte coletivo, destinado exclusivamente ao transporte diário de alunos da educação básica.

Consta dos autos que o mencionado convênio foi firmado pelo ente municipal, representado pela então prefeita, AMENAIDE DE CARVALHO MOREIRA, em 29/05/2008, com vigência até o final daquele ano, sendo que o prazo para prestação de contas expirou em 22/02/2009, já na gestão do sucessor de AMENAIDE no cargo de chefe do Executivo Municipal, MARCEL JOSÉ CARNEIRO CARVALHO.

Expirado o prazo e não apresentadas as contas, a ex-prefeita AMENAIDE DE CARVALHO MOREIRA, instada pelo FNDE, encaminhou, em 10/03/2009, prestação de contas àquele órgão federal, que as considerou incompletas, comunicando tal fato à ex-gestora e ao atual prefeito para saneamento das pendências, o que não foi concretizado.

O Procurador Regional da República oficiante promoveu o arquivamento por entender que “*o delito previsto no inciso VII do art. 1º do DL n. 201/67 classifica-se como omissivo próprio, perfazendo-se com a simples abstenção da prática de um ato (não prestação de contas pelo chefe do Poder Executivo Municipal no prazo determinado), o que não foi verificado no caso em tela por parte do atual gestor, já que pelos documentos carreados aos autos ele não tinha conhecimento do aludido convênio até 30 de julho de 2010, quando foi comunicado pelo FNDE sobre a análise documental da prestação de contas*” (fls. 251/253-v).

Os autos foram remetidos a esta 2ª Câmara, com fundamento no artigo 62, inc. IV, da LC n.º 75/93.

É o relatório.

O crime de atraso na prestação de contas está tipificado no inciso VII do art. 1º do Decreto-Lei n. 201/67:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

[...]

VII - Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;

Este crime é omissivo próprio, e ocorre com abstenção da prática do ato de não prestação de contas no prazo determinado no convênio de transferência de verbas federais para realização de certa obra ou serviço público, independente de resultado posterior.

A tipificação penal desta conduta como crime de responsabilidade visa proteger o patrimônio público federal e a política pública federal que a União financia com a transferência de verba federal ao município. O único modo de a União verificar se esta política pública foi executada, e se a obra ou o serviço foram efetivamente

executados no prazo definido pelas partes convenientes, é mediante a prestação de contas no prazo definido no convênio, entre as partes.

Por esta razão, o atraso na prestação de contas pode caracterizar o crime de responsabilidade do prefeito, que tem natureza formal, consumando-se independentemente da produção de qualquer resultado (REsp 443.749/MA, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, 5ª Turma, julgado em 27/05/2003, DJ 23/06/2003, p. 413).

Frise-se, ainda, que a tipificação penal desta conduta tem evidente caráter substantivo, pois visa garantir a boa execução do dever público pelo gestor municipal, a tempo e modo. A prestação de contas é o mecanismo que permite verificar se a política pública federal está sendo devidamente executada, ou se está havendo desvio e apropriação do dinheiro público, com ofensa a direitos humanos que deveriam ser atendidos pela obra ou serviço públicos conveniados pela União, com transferência de verbas públicas federais. A omissão no dever de prestar contas à União caracteriza descumprimento de um dever público muito relevante pelo prefeito municipal e dá azo à corrupção e à dilapidação do patrimônio público.

Assim, a prestação de contas extemporânea ou incompleta pode configurar o crime de responsabilidade tipificado no art. 1º, inc. VII, do DL 201/67.

Veja-se que o tipo penal contém o elemento “*no devido tempo*”, a qualificar o prazo para a prestação de contas. A presença deste elemento do tipo penal indica que a prestação de contas extemporânea caracteriza o crime.

Sobre o tema, cabe registrar que o Superior Tribunal de Justiça tem decidido que o atraso na prestação de contas é suficiente para caracterizar o crime de responsabilidade de prefeito. É o que se pode inferir dos julgados cujas ementas seguem abaixo transcritas:

PENAL. CRIME DE RESPONSABILIDADE DE PREFEITO MUNICIPAL. DENÚNCIA QUE PREENCHE OS REQUISITOS LEGAIS. ELEMENTO SUBJETIVO. EXAME. DECRETO-LEI Nº 201/1967. ATRASO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONFIGURAÇÃO.

1. O exame do elemento subjetivo do tipo deve ser realizado no momento oportuno, uma vez que a peça acusatória preenche os requisitos do artigo 41 do Código de Processo Penal, descrevendo, com todos os elementos indispensáveis, a prática, em tese, do delito que menciona, permitindo o exercício da ampla defesa.

2. O simples atraso na prestação de contas é suficiente para configurar o delito previsto no art. 1º, VI, do Decreto-Lei nº 201/1967.

3. Recurso especial provido.(REsp 1107180/RN, Rel. Ministro PAULO GALLOTTI, SEXTA TURMA, julgado em 23/04/2009, DJe 25/05/2009)

.....
CRIMINAL. RESP. CRIME DE RESPONSABILIDADE. PREFEITO MUNICIPAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS A DESTEMPO. CONFIGURAÇÃO. RECURSO PROVIDO.

I. Hipótese em que o Tribunal a quo entendeu que o cumprimento do dever legal de prestar contas, ainda que a destempo, descaracteriza o delito previsto no art. 1º, inciso VI, do Decreto-Lei nº 201/67.

II. O simples atraso na prestação de contas é suficiente para configurar o delito previsto no art. 1º, inciso VI, do Decreto-Lei 201/67. Precedentes.

III. Recurso provido. (REsp 795.899/MA, Rel. Ministro GILSON DIPP, QUINTA TURMA, julgado em 17/08/2006, DJ 11/09/2006 p. 341)

.....
PENAL E PROCESSO PENAL. RECURSO ESPECIAL. PREFEITO. CRIME DE RESPONSABILIDADE. ATRASO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. DENÚNCIA QUE ATENDE OS REQUISITOS LEGAIS. RECURSO PROVIDO.

1. Satisfazendo a peça acusatória os requisitos do art. 41 do CPP, a elucidação dos fatos, em tese delituosos, descritos na vestibular acusatória depende da regular instrução criminal, com o contraditório e a ampla defesa.

2. A prestação de contas antes do oferecimento da denúncia não afasta, de plano, a configuração do crime previsto no art. 1º, inciso VI, do Decreto-Lei 201/67, pois o simples atraso no cumprimento desse dever pode caracterizar o delito. Precedentes. - grifei

3. Recurso provido. (REsp 448.543/MA, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVEZ LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 06/09/2007, DJ 19/11/2007 p. 267)

Contudo, os tipos penais têm elementos objetivos e subjetivos, e não prescindem de culpabilidade. A omissão do prefeito em prestar contas no prazo previsto no convênio denota o elemento objetivo do crime tipificado no inciso VII do art. 1º do Decreto-Lei n. 201/67. Deve-se verificar também se há indícios de culpabilidade nesta conduta. É necessário, pois, verificar se há indícios de ação dolosa, em atenção ao princípio da culpabilidade em sua acepção. Sobre o tema, Cesar Roberto Bitencourt leciona:

Atribui-se, em Direito Penal, um triplo sentido ao conceito de culpabilidade, que precisa ser liminarmente esclarecido. Em primeiro lugar, a culpabilidade, como *fundamento da pena*, refere-se ao fato de ser possível ou não a aplicação de uma pena ao autor de um fato típico e antijurídico, isto é, proibido pela lei penal. Para isso, exige-se a presença de uma série de requisitos – *capacidade de culpabilidade, consciência da ilicitude e exigibilidade da conduta* – que constituem os elementos positivos específicos do conceito dogmático de culpabilidade. A ausência de qualquer desses elementos é suficiente para impedir a aplicação de uma sanção penal. Em segundo lugar, a *culpabilidade*, como *elemento da determinação* ou medição da pena. Nessa acepção a culpabilidade funciona não como *fundamento da pena*, mas como *limite desta*, impedindo que a pena seja imposta além da medida prevista pela própria ideia de culpabilidade, aliada, é claro, a outros critérios, como importância do bem jurídico, fins preventivos etc. E, finalmente, em terceiro lugar, a culpabilidade, como *conceito contrário à*

responsabilidade objetiva.” BITENCOURT, Cesar Roberto. Tratado de direito penal – parte geral. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 46

Ainda sobre o tema, leciona o referido autor que :

Segundo o *princípio da culpabilidade*, em sua configuração mais elementar, “não há crime sem culpabilidade”. No entanto, o Direito Penal primitivo caracterizou-se pela responsabilidade objetiva, isto é, pelo simples produção do resultado. Porém, essa forma de responsabilidade objetiva está praticamente erradicada do Direito Penal contemporâneo, vigindo o princípio *nullum crimen sine culpa.* (BITENCOURT, Cesar Roberto. *Tratado de direito penal – parte geral. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 46*).

Ressalte-se, no entanto, que a constatação dos elementos *cognitivo* (ou intelectual) e *volitivo* (vontade) do dolo é possível, normalmente, apenas quando da análise dos fatos em todos os seus contornos, ou seja, após o desenrolar da instrução processual penal. É por esta razão que jurisprudência tem se manifestado no sentido de admitir a propositura de ação penal quando há dúvidas quanto à existência do dolo, especialmente em obediência ao princípio *in dubio pro societate*, conforme julgado cuja a ementa segue abaixo transcrita:

PENAL E PROCESSO PENAL. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. ESTELIONATO CONTRA O INSS. ART. 171, § 3º, DO CP. RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. CONDIÇÕES DA AÇÃO. LEGITIMAÇÃO AD CAUSAM. INTERESSE DE AGIR. POSSIBILIDADE JURÍDICA. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE DOLO. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO NA INSTRUÇÃO CRIMINAL. ASPECTOS FORMAIS DA DENÚNCIA. IN DUBIO PRO SOCIETATE. SÚMULA Nº 709 DO STF. RECURSO PROVIDO. - Por ocasião do oferecimento da denúncia, deve ser procedida a análise perfuntória das condições da ação (legitimação ad causam, interesse de agir e possibilidade jurídica), portanto, sem a necessidade de exame aprofundado do conjunto probatório, bem como dos requisitos formais da denúncia, com fulcro no art. 93, IX, da CRFB, e arts. 41 e 43, ambos do CPP. - [...] - As questões relativas à suposta condição humilde da acusada e à existência, ou não, de dolo em sua conduta, demandam a devida apreciação ao longo da instrução criminal. - Restando demonstrada a possibilidade jurídica do pedido deve ser rejeitada a alegação de atipicidade da conduta, em tese, imputada à agente, fundada no art. 43, I, do CPP. - [...]. - Uma vez presentes as condições da ação e os requisitos formais da denúncia, prestigiando o princípio *in dubio pro societate*, que rege o momento da propositura da ação penal, impõe-se o recebimento da denúncia. - [...]. - Recurso a que se dá provimento para receber a denúncia. (RSE 200951018010200, Desembargadora Federal MARIA HELENA CISNE, TRF2 - PRIMEIRA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data:17/01/2011 - Página:32.)

Algumas situações, todavia, podem demonstrar, logo de plano, que o agente não agiu com dolo, ou seja, de forma consciente e livre para perpetrar o crime. Entre estas situações citam-se *(i)* a prestação de contas dentro do novo prazo estabelecido pelo órgão convenente, após este verificar que não houve obediência ao termo final previsto no convênio, por parte do município; e *(ii)* a prestação de contas em atraso por circunstâncias alheias à vontade do órgão convenente, tal como a demora no repasse das verbas pelo órgão concedente sem a correspondente dilação de prazo que possibilite o fiel cumprimento do objeto do convênio.

A análise dos fatos apurados nos autos denota que nenhuma destas situações ocorreu. Os recursos financeiros foram transferidos a tempo e modo, e o prefeito investigado não ofereceu a prestação de contas no prazo estabelecido, mesmo após notificação realizada pelo órgão concedente, fato que evidencia a existência de indícios de culpabilidade em sua conduta, a caracterizar a prática do crime de responsabilidade ora em análise.

Com essas considerações, voto pela designação de outro membro do Ministério Público Federal para prosseguir na persecução penal.

Encaminhem-se os autos ao Procurador-Chefe da Procuradoria Regional da República da 1^a Região, para as providências pertinentes, cientificando-se o Procurador Regional da República oficiante, com as homenagens de estilo.

Brasília (DF), 26 de novembro de 2012.

José Bonifácio Borges de Andrada
Subprocurador-Geral da República
Membro Titular – 2^a CCR