

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de Curralinho/PA por força do Termo de Compromisso 183/2011, tendo por objeto a construção de unidade escolar e a aquisição de ônibus para o transporte escolar.

2. Para a consecução do empreendimento, foi previsto o aporte de R\$ 1.172.560,60, inteiramente oriundos do concedente. A avença teve vigência de 18/7/2011 a 31/12/2012, com prazo para apresentação da prestação de contas fixado em 15/7/2013.

3. Ultrapassada a referida data sem o envio da documentação pertinente, o FNDE notificou os Srs. Miguel Pedro Pureza Santa Maria, prefeito municipal no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012, e José Leonaldo dos Santos Arruda, ocupante do mesmo cargo no período de 1º/1/2013 a 31/12/2016.

4. Diante do não saneamento da irregularidade, o órgão concedente instaurou e concluiu processo de tomada de contas especial, tendo imputado aos aludidos gestores a responsabilidade pelo prejuízo correspondente à totalidade dos valores transferidos.

5. Submetidos os autos ao descortino desta Corte de Contas, autorizei, por meio de despacho, a citação do Sr. Miguel Pedro Pureza Santa Maria, tendo em vista a *“não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Curralinho/PA, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Termo de Compromisso 183/2011, cujo prazo encerrou-se em 15/7/2013”*.

6. A imputação do débito apenas ao referido responsável decorreu do fato de a movimentação dos recursos ter ocorrido em 2012, durante a sua gestão, conforme lançamentos registrados no extrato bancário acostado na peça 11.

7. Ademais, determinei a audiência do Sr. José Leonaldo dos Santos Arruda, prefeito sucessor, em decorrência do *“não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do Termo de Compromisso 183/2011, cujo prazo encerrou-se em 15/7/2013”*.

8. Cumpridas as medidas processuais, os responsáveis não enviaram nenhuma resposta.

9. A SecexTCE deu seguimento ao processo e, diante das evidências acostadas aos autos e da ausência de elementos aptos a infirmar as conclusões hauridas na fase interna da tomada de contas especial, alvitrou o julgamento das contas dos gestores pela irregularidade, com imputação de débito ao Sr. Miguel Pedro Pureza Santa Maria e de multa ao Sr. José Leonaldo dos Santos Arruda.

10. O Ministério Público junto ao TCU aquiesceu ao aludido encaminhamento, tendo acrescentado, apenas, proposta de aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 ao último responsável.

11. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

II – Do mérito

12. Manifesto-me de acordo com a análise da unidade técnica, com o acréscimo sugerido pelo **Parquet**, e incorporo as considerações esposadas como razão de decidir, sem prejuízo das ponderações que faço na sequência.

13. Considerando que os responsáveis não apresentaram a prestação de contas dos recursos em apreço nem justificaram essa ocorrência, situação que persistiu na fase externa da tomada de contas

especial, cabe a glosa dos valores repassados ao Município de Curralinho/PA por força do Termo de Compromisso 183/2011.

14. Cumpre destacar que o ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva e inequívoca, os gastos efetuados e o nexos de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos.

15. Esse entendimento está assentado em diversos julgados, a exemplo dos Acórdãos 8/2007-1ª Câmara, 41/2007-2ª Câmara, 143/2006-1ª Câmara, 706/2003-2ª Câmara e 533/2002-2ª Câmara, e encontra fundamento no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, o qual dispõe: *“Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes”*.

16. Nesse cenário, considerando a ausência de documentos aptos a comprovar a correta aplicação dos recursos públicos em causa, não há outro caminho a não ser julgar, desde logo, irregulares as contas dos responsáveis, em virtude da falta de elementos para aferir a sua boa-fé.

III – Da análise da prescrição

17. A propósito do assunto, chamo a atenção a respeito da mudança de entendimento do STF quanto à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, consubstanciada no julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899).

18. Sobre o tema, destaco que esta Corte de Contas tem mantido a sua jurisprudência pela imprescritibilidade até que sejam apreciados os embargos de declaração opostos pela AGU ao referido **decisum**, haja vista a existência de diversas dúvidas a respeito do marco jurídico aplicável à matéria (Acórdãos 5.236/2020-1ª Câmara, 6.171/2020-2ª Câmara, 6.084/2020-1ª Câmara, 5.681/2020-2ª Câmara, 6.846/2020-2ª Câmara, 6.676/2020-2ª Câmara, 6.707/2020-2ª Câmara, 6.473/2020-1ª Câmara, 6.466/2020-1ª Câmara, 6.465/2020-1ª Câmara, dentre outros).

19. Seguindo essa linha de coerência, não caberia falar em prescrição do débito no caso em apreço, de modo que é adequada a condenação do Sr. Miguel Pedro Pureza Santa Maria ao pagamento do dano, na forma proposta pela unidade técnica.

20. Todavia, ressalto que, na recente Sessão Plenária de 12/5/2021, o Ministro Raimundo Carreiro trouxe substancial voto no TC 000.006/2017-3, em que buscou discutir as regras aplicáveis à verificação da ocorrência ou não de prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito dos processos de controle externo. Na ocasião, ele assumiu, de forma correta, que a Suprema Corte já havia decidido pela prescritibilidade do débito, restando pendente apenas a definição quanto ao prazo, ao termo **a quo** da contagem, à existência de marcos interruptivos e à eventual modulação desse novo entendimento.

21. Ressalto que essa relevante discussão foi interrompida, devido a pedidos de vista de minha parte e dos Ministros Walton Alencar, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

22. Diante desse contexto, cabe perquirir se houve ou não prescrição da pretensão ressarcitória na situação em exame, caso fossem aplicados os regimes jurídicos usualmente suscitados (Código Civil ou Lei 9.873/1999).

23. O ato impugnado foi a não comprovação da regular aplicação dos recursos públicos relativos ao Termo de Compromisso 183/2011 devido à omissão do dever de prestar contas. Tal irregularidade se consubstanciou para o Sr. Miguel Pedro Pureza Santa Maria em 31/12/2012, data de encerramento de seu mandato. Lembro que o prazo para apresentação da prestação de contas se exauriu em 15/7/2013, já no mandato do Sr. José Leonaldo dos Santos Arruda.

24. O primeiro responsável foi notificado pelo FNDE a respeito do não encaminhamento da prestação de contas no sistema SiGPC em 11/12/2017, mediante publicação do edital de notificação do

Diário Oficial da União – uma vez que o defendente não foi encontrado no endereço registrado (peça 17, 4).

25. A partir de então, houve diversos atos de ofício no âmbito do órgão concedente, que culminaram com a remessa da tomada de contas especial a esta Corte de Contas e com a posterior autorização para citação do ex-prefeito, nos termos do despacho proferido em 2/7/2020.

26. Isso implica dizer que não houve prescrição da pretensão ressarcitória, se considerarmos o termo **a quo** da irregularidade em 31/12/2012 e os marcos interruptivos da Lei 9.873/1999 e do Código Civil, se não vejamos.

27. No caso da primeira norma, cabe trazer à baila a disciplina de seu art. 2º:

“Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.”

28. A tabela a seguir ressalta algumas das interrupções ocorridas na contagem do prazo prescricional, à vista dos fatos narrados e do marco jurídico supramencionado:

Fato	Data	Prazo Decorrido (aproximado)
Consumação da irregularidade	31/12/2012	(não se aplica)
Notificação do responsável	11/12/2017	4 anos e 11 meses
Autorização da citação no TCU	2/7/2020	2 anos e 7 meses

29. Considerando apenas esses fatos processuais relevantes, sem mencionar, inclusive, outras providências do FNDE para a apuração das irregularidades e o prosseguimento do feito antes do seu envio a esta Corte de Contas, é possível concluir com muita clareza que não houve, em nenhum momento, a superação do prazo prescricional de cinco anos estabelecido na Lei 9.873/1999 (aplicável ao caso por analogia).

30. Da mesma forma, considerando os preceitos do Código Civil, não houve o transcurso do prazo de prescrição decenal estabelecido em seu art. 205, uma vez que, entre as datas da consumação da irregularidade (31/12/2012) e da autorização da citação (2/7/2020), transcorreram menos de 10 anos.

31. Logo, não cabe falar em prescrição da pretensão ressarcitória na situação em tela, mesmo que seja usado qualquer dos regimes jurídicos preconizados.

32. Com isso, cabe condenar o Sr. Miguel Pedro Pureza Santa Maria ao pagamento do débito pelo qual foi citado, conforme os pareceres anteriores.

IV – Da análise dos pressupostos para aplicação da sanção

33. De início, verifico que também não houve a prescrição da pretensão sancionatória, inclusive para o Sr. José Leonaldo dos Santos Arruda, cuja irregularidade se consumou em 15/7/2013, uma vez que não ocorreu o transcurso do prazo decenal, seguindo a mesma lógica de contagem consignada no item 28 **supra**.

34. Dito isso, passo a examinar as circunstâncias do cometimento da irregularidade, sua gravidade e a culpabilidade dos agentes envolvidos.

35. Com relação ao assunto, entendo que a não comprovação da regular utilização dos recursos públicos devido à omissão no dever de prestar contas constitui uma infração que revela grave desleixo com a coisa pública e que se concretiza a partir de um comportamento com grave inobservância do dever de cuidado, ou seja, com grave negligência.

36. Sendo assim, compreendo que a atitude dos responsáveis é passível de ser punida com multa, por configurar a ocorrência de erro grosseiro na gestão dos recursos federais.

37. A propósito do assunto, invoco as seguintes considerações que proferi no voto condutor do Acórdão 5.245/2020-1ª Câmara:

“37. Cabe observar que a 'não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados em face da omissão no dever de prestar contas' violou não só as regras legais, mas também princípios basilares da administração pública. Essa conduta constitui grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, logo, revela a existência de culpa grave, uma vez que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente. Assim sendo, conclui-se que houve erros grosseiros, aos quais alude o art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) incluído pela Lei 13.655/2018.”

38. Quanto ao exame da culpabilidade, não vislumbro a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação dos agentes em conformidade com a lei, uma vez que eles tinham a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento, já que as condições para o cumprimento do dever de prestar contas estão expressamente previstas no Termo de Compromisso 183/2011 e nas normas de regência.

39. Como dito, os fatos denotam desleixo, o que configura infração de notória gravidade e reprovabilidade.

40. Em pesquisa ao histórico processual dos responsáveis, a fim de perquirir seus antecedentes, observo que eles foram condenados em débito e/ou multa nas seguintes oportunidades:

a) Sr. Miguel Pedro Pureza Santa Maria: Acórdãos 2.974/2015-2ª Câmara, 10.027/2015-2ª Câmara, 3.219/2017-1ª Câmara, 5.107/2018-1ª Câmara, 8.391/2019-1ª Câmara e 449/2020-1ª Câmara; e

b) Sr. José Leonaldo dos Santos Arruda: Acórdão 10.027/2015-2ª Câmara.

41. Não obstante, registro que essas condenações não serão levadas em conta na dosimetria das sanções, haja vista a jurisprudência pacífica do STJ, produzida em matéria penal mas aplicável no âmbito do direito administrativo sancionador, no sentido de que a configuração da má antecedência, como circunstância agravante, exige que o fato tenha sido praticado após o trânsito em julgado de decisão anterior que tenha condenado o responsável por ocorrência similar à analisada (RHC 80.071-RS, DJ 2/4/2004; HC 109.051-SC, DJe 15/6/2009; HC 39.030-SP, DJ 11/4/2005; HC 96.670-DF, DJe 8/2/2010; HC 104.071-MS, DJe 25/5/2009; REsp 620.624-RS, DJ 29/11/2004 e RvCr 974-RS).

42. No caso do Sr. Miguel Pedro Pureza Santa Maria, como ele geriu os recursos em exame e não se desincumbiu do dever de demonstrar a correta utilização dos valores que lhe foram confiados, há presunção de dano ao erário a ele imputável, o que, evidentemente, implica uma maior gravidade de sua conduta e o enquadramento da ocorrência no art. 57 da Lei 8.443/1992.

43. Por fim, não constam dos autos informações sobre outras circunstâncias agravantes nem sobre a aplicação de sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

44. Em face dessas premissas, julgo adequada a aplicação das seguintes multas aos responsáveis:

a) Sr. Miguel Pedro Pureza Santa Maria: R\$ 975.000,00, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992; e

b) Sr. José Leonaldo dos Santos Arruda: R\$ 33.500,00, nos termos do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

45. Os aludidos valores correspondem, respectivamente, a cerca de 50% do valor do débito e 50% do valor máximo da multa de que trata o art. 58 da Lei 8.443/1992. Com relação a essa dosimetria, ressalto que ela segue precedentes mais recentes de minha lavra envolvendo casos de não comprovação da regular aplicação de recursos devido à omissão no dever de prestar contas (Acórdãos 13.938/2020-1ª Câmara, 13.380/2020-1ª Câmara, 12.486/2020-1ª Câmara, 12.475/2020-1ª Câmara, 12.364/2020-1ª Câmara e 11.805/2020-1ª Câmara).

46. Diante do exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de junho de 2021.

BENJAMIN ZYMLER
Relator