

## VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Adelmo Queiroz de Aquino, ex-prefeito de Alto Santo/CE contra o Acórdão 5.423/2020-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa, mediante o qual esta Corte julgou irregulares suas contas e condenou-o ao pagamento do débito apurado, sem a aplicação de multa em razão da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.

2. O ex-prefeito foi apenado em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados à municipalidade por intermédio do Convênio 01252/2008, cujo objeto era a realização do evento “Cajufest”, nos termos do plano de trabalho aprovado (peça 2).

3. O auditor da Secretaria de Recursos (Serur), ao analisar os argumentos trazidos pelo ora recorrente, propõe o conhecimento do presente recurso e a negativa de provimento (peça 121).

4. O diretor daquela unidade técnica entende que, neste caso concreto, quando ocorrer o julgamento do RE 636.886 no STF, é possível que ocorra a prescrição do ressarcimento ao Erário, seja a partir do entendimento adotado pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário ou pela Lei 9.873/199. Dessa forma, esse dirigente propõe o sobrestamento do julgamento deste recurso até que haja definição acerca do tema no âmbito deste Tribunal (peça 122).

5. O Secretário da Serur, à peça 123, concorda com a conclusão do auditor daquela unidade e entende que não se operou a prescrição quinquenal do ressarcimento ao erário (art. 1º, **caput**, da Lei 9.873/1999). Por conseguinte, propõe o conhecimento do presente recurso de reconsideração e, no mérito, a negativa de provimento.

6. O Ministério Público junto ao TCU, na pessoa da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, concorda integralmente com o posicionamento do dirigente máximo da unidade técnica (peça 124).

7. Feito breve resumo do processo, passo a decidir.

8. Preliminarmente, ratifico meu despacho pelo conhecimento da presente peça recursal como recurso de reconsideração porquanto atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei nº 8.443/1992 (peça 109).

9. No mérito, posiciono-me em conformidade com a proposta do Secretário da Serur e do MPjTCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, exceto no que se refere aos fundamentos da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário, conforme considerações a seguir.

10. O recorrente não trouxe elementos capazes de provocar a reforma do acórdão adversado. Em síntese, apresenta os seguintes argumentos:

- a) prejuízo ao contraditório e ampla defesa, em razão do longo tempo decorrido entre os fatos tidos como irregulares e a citação deste Tribunal;
- b) ocorrência da prescrição punitiva e de ressarcimento ao erário;
- c) decisão do TCU baseada em modalidade de licitação legalmente aceita;
- d) não ocorrência de conduta dolosa.

11. Preliminarmente, no que se refere à proposta de sobrestamento deste processo até o julgamento definitivo do RE 636.886, alvitrado pelo diretor da Serur, entendo que o mérito do presente recurso pode ser apreciado desde logo por este Tribunal.

12. Tal medida proposta pelo diretor da unidade técnica pode gerar precedente capaz de provocar o acúmulo de processos não julgados e trazer sérios prejuízos à contemporaneidade do controle externo ao criar jurisprudência contrária ao Princípio da Independência de Instâncias.

13. Em regra, as decisões só adquirem a sua plenitude com o trânsito em julgado, o que ainda não aconteceu com o RE em questão. Deve-se ter em mente que a decisão proferida pelo Supremo

pode sofrer ajustes antes da conclusão do julgamento, inclusive modificando de modo substancial o direito extraído da decisão inicial.

14. Ademais, permanece inalterada a possibilidade de que, sendo mantida a decisão da Suprema Corte após a conclusão do RE 636.886, os responsáveis busquem junto ao TCU, via Recurso de Revisão, ou junto ao Poder Judiciário a adequação do acórdão recorrido ao posicionamento do STF.

15. No que concerne ao mérito recursal, tenho os seguintes esclarecimentos a fazer.

16. Quanto à alegação de prejuízo ao contraditório e ampla defesa, esta não tem o condão de alterar o **decisum** ora recorrido.

17. O recorrente argumenta que houve grande lapso temporal entre a vigência do convênio e a citação desta Corte de Contas, de maneira que houve perda e deterioração de papéis de procedimentos licitatórios e dificuldade para encontrar testemunhas que comprovasse a perfeita execução do convênio. Dessa forma, alega que tal demora trouxe prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

18. Ressalto que o convênio ora em análise teve vigência de 7/11/2008 a 17/2/2009, com prazo para apresentação da prestação de contas em 18/3/2009 e que os recursos do ajuste foram repassados à municipalidade em 22/12/2008.

19. De acordo com o Aviso de Recebimento à peça 26, o responsável teve conhecimento do Ofício 544/2010/DGI/SE/MTur, de 23/3/2010, do qual constava as irregularidades identificadas pelo órgão repassador na prestação de contas do ajuste sob análise (peça 24), em 19/4/2010.

20. Como se vê, um pouco depois de um ano da execução do convênio, o MTur já buscava os comprovantes da correta aplicação dos recursos. Dessa forma, não há que se falar em perda ou extravio da documentação necessária para essa comprovação e, conseqüentemente, que houve afronta aos princípios do contraditório e ampla defesa.

21. No que se refere à prescrição da pretensão punitiva, peço vênias à Secretaria de Recursos e ao douto **Parquet** por não acompanhá-los na tese de que a prescrição da pretensão punitiva do TCU deve ser regida pela Lei 9.873/1999.

22. Este Tribunal pacificou a jurisprudência referente à prescrição da pretensão punitiva no âmbito do Acórdão nº 1.441/2016-Plenário, a qual prevê que, para os fatos tidos como irregulares que ocorrerem na vigência do novo Código Civil, que entrou em vigor em 11/1/2003, a prescrição da pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição disposto naquele dispositivo legal (dez anos), contado a partir da data da ocorrência da irregularidade e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

23. Neste processo, a análise da prescrição da pretensão punitiva já havia sido feita no voto condutor do acórdão ora recorrido (peça 93), **in verbis**:

*“23. Decerto, o caso comportaria a aplicação da sanção pecuniária insculpida no art. 57 da Lei Orgânica do TCU. Todavia, nos moldes do Acórdão 1.441/2016 – Plenário (relator min. Benjamin Zymler; redator min. Walton Alencar Rodrigues), referente a incidente de uniformização de jurisprudência, restou assente que a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data da ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189, inciso I, do Código Civil.*

*24. Conforme verificado, a irregularidade ensejadora do dano em foco data de 18/3/2009 e o ato ordinatório da citação se deu em 21/10/2019 (peça 83), ou seja, quando transcorrido mais de dez anos, o que configura a prescrição da pretensão punitiva.”*

24. Apesar de a jurisprudência deste Tribunal ser no sentido de que o início da contagem do prazo para a prescrição punitiva deve-se contar a partir da data do prazo final para prestação de contas, tal correção não impacta nestes autos. Afinal, no caso do convênio ora em análise, esse prazo final ocorreu em 18/3/2009, de maneira que, mesmo com essa data, ocorreu igualmente a prescrição da pretensão punitiva.

25. No que concerne à prescrição da pretensão ressarcitória, discordo da fundamentação da Serur e do MPJTCU de que esta não ocorreu pelo fato de não ter transcorrido os prazos prescricionais previstos na Lei nº 9.873/1999.

26. Neste caso e nos demais processos sob minha relatoria, adoto como fundamentação a jurisprudência consolidada deste Tribunal de Contas da União (TCU) que se estabeleceu no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, expresso no Enunciado de Súmula 282 desta Corte, enquanto se definem os exatos efeitos da recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria (no RE-636.886/AL).

27. Nessas condições, concluo que não houve prescrição da pretensão do ressarcimento ao erário de acordo com os fundamentos que acima expus.

28. No que diz respeito ao argumento de que a decisão ora recorrida se baseou em modalidade de licitação legalmente aceita, esta também não deve prosperar.

29. Concorde com a unidade técnica de que a decisão deste Tribunal não se fundou em fuga da modalidade licitatória legalmente exigida, mas da irregularidade consistente na contratação de empresa para a execução do convênio em data anterior à licitação e antes também do início da vigência do convênio, conforme consta do voto condutor do acórdão ora recorrido (peça 93), **in verbis**:

*“14. Ademais, há diversas irregularidades que impedem a conclusão pela correta aplicação do recurso federal. Senão vejamos.*

*15. O contrato firmado com a empresa Zoom Promoções Eventos e Marketing data de junho de 2008, anterior, portanto, à vigência do convênio em foco (7/11/2008) e à realização do evento, que ocorreu em novembro daquele ano. Como já visto acima, o contrato possuía valor diverso do que efetivamente recebido pela empresa.*

*16. Foi realizada Tomada de Preços para a contratação da firma organizadora do evento, sendo que as propostas apresentadas pelas demais participantes possuem data de 31/10/2008, ao passo que o contrato com a vencedora foi entabulado em junho daquele ano (peça 56, p. 4).”*

30. No que concerne à alegação da inocorrência de conduta dolosa, também estou de acordo com a Serur de que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa **stricto sensu**, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou de má-fé do gestor para que ele seja instado a ressarcir os prejuízos que tenha causado ao erário, circunstância que, aliás, restou demonstrado nos autos, evidenciada a relação entre a conduta culposa do ex-prefeito e o dano ao erário por ele causado.

31. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que:

*“A responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa **stricto sensu**, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado. Desse modo, é suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (**stricto sensu**) e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário.” (Acórdão 635/2017-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, constante da “Jurisprudência Seleccionada”).*

*“O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins do direito de regresso (art. 37, § 6º, da Constituição Federal). As alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINB) pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito.” (Acórdão 2.391/2018-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, constante da “Jurisprudência Seleccionada”).*

32. Por essas razões, concluo que o responsável afrontou jurisprudência pacífica no âmbito desta Corte de Contas no sentido de que:

*“Para comprovar a boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos por força de convênios celebrados com a União, não basta a simples apresentação da prestação de contas do ajuste. É imprescindível que o responsável evidencie, por meio de documentos idôneos, que o objeto do convênio foi efetivamente executado com os valores recebidos. Tal evidenciação só se dá mediante inequívoca comprovação da existência de nexo de causalidade entre a fonte de receita e os gastos para consecução do objeto do ajuste. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.” (Acórdão 6.098/2017-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, constante da “Jurisprudência Seleccionada”)*

*“É dever do gestor público trazer elementos probatórios consistentes, coerentes e suficientes, que demonstrem, de forma inequívoca, o bom e correto emprego das verbas geridas, de acordo com as normas pertinentes” (v.g. Acórdãos 2.435/2015-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, e 1.577/2014-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Substituto André Luís de Carvalho).*

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de setembro de 2021.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator