



**TC 041.204/2018-2**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

**Entidade:** Prefeitura de Arneiroz - CE

**Recorrente:** José Ney Leal Petrola (CPF 054.550.573-91)

**Representante Legal:** Clara Rachel Feitosa Petrola (OAB - CE 15.946, procuração - peça 75)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Sumário:** Tomada de contas especial. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (extinto). Convênio. Inexecução parcial do objeto. Débito e multa. Embargos de declaração rejeitados. Recurso de reconsideração. Razões recursais insuficientes para demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos. Inocorrência da prescrição. Proposta de negativa de provimento.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por José Ney Leal Petrola, ex-prefeito do Município de Arneiroz – CE, na gestão de 2005-2008, contra o Acórdão 9.369/2020-TCU-1ª Câmara (peça 105), mantido pelo Acórdão 14.013/2020-TCU-1ª Câmara (peça 118), relatados pelo Ministro Bruno Dantas, com o seguinte teor:

9.1. com fundamento nos arts. 16, inciso III, alínea “c”, e 19, caput, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas de José Ney Leal Petrola (054.550.573-91), condenando-o ao pagamento do débito discriminado a seguir, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, calculado desde a data de ocorrência indicada até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Valor (R\$)	Data
24.469,12	31/12/2008
7.980,32	9/12/2008

9.2. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar a José Ney Leal Petrola (054.550.573-91) multa no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil), atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

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



9.4. autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas 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/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, alertando que a inadimplência de qualquer parcela acarretará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.5. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Ceará, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.6. dar ciência deste acórdão ao Ministério da Cidadania e ao responsável.

## **HISTÓRICO**

2. A presente tomada de contas especial (TCE) foi instaurada pela Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em desfavor de José Ney Leal Petrola, ex-prefeito do Município de Arneiroz – CE (gestão 2005-2008), em razão da impugnação parcial das despesas do Convênio 337/2007 (Siafi 598010), com o objetivo apoiar a construção de cisternas de placas para armazenamento de água de chuva, visando à dotação de infraestrutura hídrica para consumo humano, a fim de beneficiar a população de baixa renda e com dificuldade no acesso aos recursos hídricos na região semi-árida, por meio do acesso, o gerenciamento e a valorização da água como um direito essencial da vida e da cidadania, ampliando a compreensão e a prática da convivência sustentável e solidária com o ecossistema do semi-árido (peça 11).

2.1 O aludido convênio foi firmado entre a União, por intermédio do MDS, e o aludido município com vigência de 19/12/2007 a 31/5/2009 e no valor de R\$ 365.570,40, com a seguinte composição: R\$ 14.870,40 de contrapartida do conveniente e R\$ 350.700,00, à conta da concedente, liberados conforme ordem bancária 07OB900376, emitida em 19/12/2007 (peça 13).

2.2 Após o envio de Relatórios de Acompanhamento do Programa Cisternas, relativos aos períodos de fevereiro/abril-2008 e maio/2009 (peças 17 e 21), o gestor encaminhou, em 13/7/2009, a prestação de contas (peças 23 e 25-26), que foi considerada incompleta (peça 27).

2.3 Após visita de acompanhamento, no período de 7 a 11/6/2009 (peça 24), foi emitido, em 10/2/2010, Parecer Técnico 6/2010-CGAIP/DGIP/SESAN/MDS, que reprovou as metas do convênio e propôs a instauração de tomada de contas especial (peça 28).

2.4 Através do Ofício 401/2010-CAPC/CGEOF/SESAN/MDS, de 17/6/2010, foi solicitado o envio da documentação complementar e/ou devolução dos recursos atualizados, conforme o parecer acima mencionado (peça 30). Considerando que através da nova documentação não foi possível identificar conclusivamente a realização das metas do convênio (peça 31), através do Ofício 71/2011-DEPAD/SESA/MDS, de 8/7/2011, foi solicitado envio da prestação de contas complementar (peça 32).

2.5 Em decorrência das fiscalizações referentes à 35ª Etapa do Programa de Fiscalização da CGU/PR a partir de sorteios públicos, foi enviado o Ofício 57/2012-DEFEP/SESAN/MDS, de 11/7/2012, solicitando justificativas e providências para os apontamentos discriminados no extrato do Relatório de Fiscalização 35/2011 (peças 33 e 34).

2.6 O Parecer Técnico 22/2012/CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 21/11/2012, concluiu que foram construídas 131 cisternas das 280 previstas, porém sem a comprovação da realização das capacitações, motivo pelo qual foi recomendada a reprovação de 100% das metas estabelecidas no termo de convênio (peça 35).

2.7 Após análise de nova documentação (peças 38-39), foi emitido, em 20/9/2013, o Parecer Técnico 15/2013 – CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 40), com a seguinte conclusão:



20. Sendo assim, com o intuito de quantificar a execução das metas do convênio, informamos que esta Coordenação-Geral de Acesso à Água conclui:

- a) Reprovação de 148 cisternas que não foram sanadas as pendências no âmbito do convênio ao custo unitário R\$ 1.252,50 (Hum mil, duzentos e cinquenta e dois [reais] e cinquenta centavos);
- b) Reprovação de 91 famílias que não foram comprovadas sua participação nos cursos de GRH por meio de listas contendo o nome, CPF e assinatura do participante, ao custo unitário R\$ 35,72 (trinta e cinco reais e setenta e dois centavos);
- c) Aprovação total da meta de capacitação de pedreiros.

2.8 Através da Nota Técnica 100/2014 - COPC/CGEOF/SESAN/MDS, de 3/11/2014 (peça 41), foi solicitado o envio de outros extratos bancários e do processo licitatório, sem os quais a prestação de contas não estará apta a ser aprovada.

2.9 O Parecer Técnico 6/2016/CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 1/7/2016 (peça 45), após reanálise da documentação, manteve o posicionamento exarado Parecer Técnico 15/2013, concluiu que:

- a) Com relação à Meta 1 — Construção de cisternas: Reprovação de 148 cisternas e aprovação de 132;
- b) Com relação à Meta 2 — Capacitação de pedreiros: Aprovação total de 2 (duas) capacitações, por ter sido apresentada a lista comprobatória, bem como ocorrendo a devida inserção no sistema SIG Cisternas;
- c) Com relação à Meta 3 — Capacitação de beneficiários: Reprovação de 7 (sete) capacitações de Famílias — GRH e aprovação de 3 (três).

2.10 A análise financeira da prestação de contas, realizada através da Nota Técnica 10/2017 – COPC/CGEOF/SESAN/MDSA, de 15/2/2017 (peça 47), concluiu pela necessidade de apresentação de documentação complementar.

2.11 Mediante o Parecer Financeiro 51/2017 – SESAN/CGEOF/COPC, de 9/10/2017 (peça 55), foi proposta a instauração de tomada de contas especial em razão da execução parcial do objeto pactuado.

2.12 A Secretaria Federal de Controle Interno, com fundamento no seu Relatório de Auditoria 915/2018, certificou a irregularidade das contas, o dirigente do Controle Interno emitiu parecer no mesmo sentido e a autoridade ministerial competente, após atestar haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e Certificado de Auditoria, bem como no Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento das presentes contas a este Tribunal (peças 64-67).

2.13 No âmbito deste Tribunal, após exame das alegações de defesa do responsável, em atendimento à citação (peça 73), a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE) propôs a irregularidade das contas, com condenação em débito correspondente a 27 cisternas, e considerou prescrita a pretensão punitiva (peças 96-98). Tal proposta contou com manifestação favorável do MP-TCU (peça 99).

2.14 Em cumprimento ao despacho do relator (peça 100), a Secex-TCE realizou nova análise e concluiu que houve comprovação da execução da Meta 3. Assim, manteve a proposta de irregularidade das contas, condenando o responsável ao pagamento de débito remanescente, sem lhe imputar sanção pecuniária em razão da prescrição da pretensão punitiva (peças 101-103). Em seguida à manifestação do MP-TCU (peça 104), o processo foi julgado por meio do Acórdão 9.639/2020-TCU-1ª Câmara (peça 105), na forma transcrita na seção “Introdução”.

2.15 Posteriormente, contra mencionado acórdão, o responsável opôs embargos de declaração (peça 114), os quais, através do Acórdão 14.013/2020-TCU-1ª Câmara (peça 118),



foram conhecidos e rejeitados.

2.16 Inconformado, José Ney Leal Petrola interpôs recurso de reconsideração, que será objeto de análise a seguir (peças 127).

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 128), ratificado pelo relator, Ministro Vital do Rêgo, que concluiu pelo conhecimento dos recursos, conferindo efeito suspensivo aos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do acórdão recorrido (peça 132).

#### **EXAME DE MÉRITO**

##### **4. Delimitação**

4.1 Constitui objeto do presente recurso, relativamente ao Convênio 337/2007 (Siafi 598010), examinar as seguintes questões:

a) preliminarmente:

a.1) prescrição;

a.2) cerceamento de defesa;

b) no mérito:

b.1) responsabilidade do prefeito sucessor; e

b.2) má-fé e enriquecimento ilícito do recorrente.

##### **5. Preliminar**

###### **5.1 Prescrição do dano ao Erário**

5.1.1 O recorrente sustenta, com base na Lei 9.873/1999, em julgado do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e na doutrina, a ocorrência da prescrição com o transcurso do prazo de cinco anos, contados da data do fato.

###### Análise

5.1.2 A prescrição do dano ao erário assume particular relevância, dado o recente julgamento, pelo STF, do RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral). No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados na peça 139, que contém estudo e pronunciamentos anteriores da secretaria sobre o tema. Nessas manifestações estão desenvolvidas as 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; e

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 da 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, o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999.



5.1.3 Com essas explicações, passa-se à análise da prescrição no caso em exame, considerando-se as premissas indicadas anteriormente.

#### Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário

5.1.4 No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, 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.

5.1.5 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.

5.1.6 Aplicando essas balizas ao caso em exame, verifica-se que o próprio tribunal, no acórdão recorrido, reconheceu que não havia se operado a prescrição (peça 106, itens 15-16). Isso em razão da ausência do transcurso de mais de dez anos entre a ordem para a citação no âmbito do TCU, em **10/3/2019** (peça 71), e a data da entrega da prestação de contas, em **13/7/2009** (peças 23 e 25-26). A título de informação, a data fatal para a prestação de contas final do aludido ajuste era 30/7/2009, sessenta dias após a vigência do ajuste (peça 11, p. 4).

5.1.7 Considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se que não estariam prescritas a possibilidade de aplicação de multa, mas também a de condenação ao ressarcimento, caso fossem adotados, para ambos os fins, os parâmetros definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

#### Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

##### a) Termo inicial:

5.1.8 A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início da contagem do prazo prescricional, estabelecendo que o marco inicial será contado da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

5.1.9 Na hipótese em exame, o marco inicial para a contagem do prazo prescricional é a data da apresentação da prestação de contas, ou seja, **13/7/2009** (peças 23 e 25-26).

##### b) Prazo:

5.1.10 A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal”. Porém, o Superior Tribunal de Justiça possui sólida jurisprudência no sentido de que a “pretensão punitiva da Administração Pública em relação a infração administrativa que também configura crime em tese somente se sujeita ao prazo prescricional criminal quando instaurada a respectiva ação penal” (REsp 1116477/DF, relator Min. Teori Albino Zavascki, 1ª Turma, DJe 22/8/2012; MS 15462/DF, relator Min. Humberto Martins, 1ª Seção, DJe 22/3/2011; e MS 14446/DF, relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 3ª Seção, DJe 15/2/2011, entre outros).

5.1.11 Como não se tem notícia da propositura de ação penal contra o responsável acerca dos fatos de que se trata no presente processo, fica afastada essa possibilidade. Dessa forma, será considerado o prazo geral de cinco anos.

##### c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

5.1.12 No regime da Lei 9.873/1999 a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, II). O exemplo típico, no caso em exame, são as notas técnicas emitidas pelo Ministério do Turismo que apuraram a ausência de comprovação da boa e



regular aplicação dos recursos repassados, conforme descrito no histórico da presente instrução. A instauração de processo de tomada de contas especial e as instruções lançadas pelas unidades técnicas deste Tribunal são também exemplos típicos dessa causa interruptiva (vide situações similares discutidas no MS 32.201). Com esse fundamento, a prescrição foi interrompida:

- 1) Em 10/2/2010, Parecer Técnico 6/2010-CGAIP/DGIP/SESAN/MDS (peça 28);
- 2) Em 21/11/2012, Parecer Técnico 22/2012/CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 35);
- 3) Em 20/9/2013, Parecer Técnico 15/2013 – CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 40);
- 4) Em 3/11/2014, Nota Técnica 100/2014 - COPC/CGEOF/SESAN/MDS (peça 41);
- 5) Em 1/7/2016, Parecer Técnico 6/2016/CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 45);
- 6) Em 15/2/2017, Nota Técnica 10/2017 – COPC/CGEOF/SESAN/MDSA (peça 47);
- 7) Em 9/10/2017, Parecer Financeiro 51/2017 – SESAN/CGEOF/COPC (peça 55);
- 8) Em 18/12/2017, Relatório de TCE 88/2017 (peça 63);
- 9) Em 19/9/2018, Relatório de Auditoria 615/2018 (peça 64); e
- 10) Em 3/12/2018, autuação da TCE no TCU.

d) Interrupções pela citação dos responsáveis:

5.1.13 A prescrição também é interrompida “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve a interrupção da prescrição em 23/4/2019 (peça 74).

5.1.14 Cabe destacar, por oportuno, que, em se tratando de devedores solidários, a interrupção da prescrição feita a um prejudica aos demais. Incide, nesse caso, regra própria da teoria geral das obrigações, segundo a qual “a interrupção efetuada contra o devedor solidário envolve os demais” (art. 204, § 1º, do Código Civil). São consequências próprias da solidariedade (a exemplo da regra de que o credor pode demandar qualquer dos devedores, art. 275 do Código Civil), que não precisam ser repetidas em cada diploma legal específico.

e) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

5.1.15 Por fim, a prescrição também se interrompe “pela decisão condenatória recorrível” (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, houve a interrupção em 8/9/2020, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 105). Essa interrupção é relevante por estabelecer prazo para julgamento do recurso.

f) Da prescrição intercorrente:

5.1.16 Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.

5.1.17 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.

5.1.18 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.



5.1.19 A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a “apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.

5.1.20 Em muitas situações o exame da prescrição intercorrente pode ficar prejudicado nos processos já em tramitação no TCU. Como a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, as peças que compõem a tomada de contas especial, elencadas no art. 10 da Instrução Normativa/TCU71/2012, não contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, o que pode prejudicar a análise de eventual paralisação por mais de três anos.

5.1.21 Assim, caso o tribunal venha a adotar a sistemática da Lei 9.873/1999 para aferir a prescrição, convém avaliar, oportunamente, a possibilidade de ajustes na IN-TCU 71/2012, para que as tomadas de contas especiais encaminhadas ao tribunal contemplem informações sobre as interrupções ocorridas na fase interna do procedimento (como, por exemplo, declaração do órgão instaurador da TCE, de que o processo não ficou paralisado por mais de três anos, na forma do art. 1º, § 1º, da citada lei).

5.1.22 Especificamente quanto a esta TCE, as causas de interrupção elencadas acima permitem evidenciar que o processo teve andamento regular, sem ocorrência da prescrição intercorrente.

g) Conclusão:

5.1.23 Partindo-se da premissa de que a pretensão de ressarcimento segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração da inoccorrência da prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos, adotando-se como referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

## **5.2 Cerceamento de defesa**

5.2.1 O recorrente defende que houve violação ao princípio do contraditório e da ampla defesa, tendo em vista que o longo decurso de tempo, pelo menos de dez anos, que o impede desincumbir-se do ônus da prova, o que caracteriza o trancamento das contas, sem julgamento de mérito. Assim, entende tratar-se de iliquidez das contas, nos termos dos art. 20 e 21 da Lei 8.443/1992.

5.2.2 Para demonstrar que restou comprometido o contraditório em decorrência da instauração tardia da prestação de contas, indica julgados do TCU: Acórdãos 285/2006-TCU-1ª Câmara; 711/2006-TCU-1ª Câmara; 2.158/2006-TCU-2ª Câmara; 64/2007-TCU-2ª Câmara; 3.045/2007-TCU-1ª Câmara; e 1.728/2008-TCU-2ª Câmara.

5.2.3 Indica que o art. 1º, § 1º, da IN-TCU 56/2007, estabelece o prazo de 180 dias para que a autoridade administrativa federal adote as providências de apuração ao suposto descumprimento do objeto de um convênio.

Análise

5.2.4 Não assiste razão ao recorrente.

5.2.5 A jurisprudência desta Corte, citada pelo recorrente, datada dos anos 2006 a 2008, entendia que o longo tempo decorrido entre a prestação de contas e a sua rejeição pelo órgão repassador trazia prejuízos sensíveis à defesa do responsável, prejuízos estes que não são decorrentes de sua própria conduta, mas da administração, restando violado o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório.

5.2.6 Em decorrência desse entendimento, ainda na vigência da IN-TCU 56/2007 foi incluído o § 4º do art. 5º, *verbis*:

§ 4º Salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso, nos termos do art. 1º, § 1º.

5.2.7 Nesse quadrante, as instruções normativas que a sucederam, IN-TCU 71/2012 e IN-TCU 76/2016, dispuseram:

Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

(...)

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;

5.2.8 Não obstante, impende registrar que, atualmente, jurisprudência entende que o longo transcurso de tempo entre a ocorrência da irregularidade e a instauração da tomada de contas especial não implica, automaticamente, sua nulidade. Uma vez instaurada, o largo interregno temporal apenas enseja o julgamento pela iliquidez das contas caso reste comprovado que, por este motivo, tenham sido prejudicados o contraditório e a ampla defesa do responsável.

5.2.9 Em outras palavras, o longo decurso de tempo para instauração da tomada de contas especial não é, por si só, razão suficiente para levar à presunção de prejuízo à ampla defesa e, por consequência, a se considerarem iliquidáveis as contas. Eventual impedimento à plenitude do exercício de defesa, ou mesmo dificuldade na sua realização, deve ser provado, cabendo à parte o ônus dessa evidenciação.

5.2.10 Ademais, se o responsável não cumpre sua obrigação de demonstrar a boa e regular aplicação das verbas públicas por ele geridas na época apropriada, não pode alegar demora na instauração da tomada de contas especial para se eximir do compromisso assumido (v.g. Acórdãos 9.570/2015-TCU-2ª Câmara, relatado pelo Ministro Augusto Nardes; 6.667/2016-TCU/1ª Câmara e 293/2017-TCU-Plenário, relatados pelo Ministro Benjamin Zymler; e 1.499/2018-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes).

5.2.11 O recorrente apresentou a prestação de contas, de forma incompleta, em 13/7/2009 (peça 23), e, mediante o Ofício 435/2013, de 8/3/2013 (peça 37), foi pessoalmente notificado acerca das inconsistências verificadas na prestação de contas. Cabe destacar que a respectiva resposta do recorrente, datada de 12/4/2013, está acostada à peça 39.

5.2.12 Como o recorrente não adotou as providências necessárias para sanar as pendências verificadas na prestação de contas, foi notificado, novamente, em 28/11/2014, 16/2/2017 e 30/5/2017 (peças 42, 48 e 53).

5.2.13 Como se vê, não prospera a tese de que houve comprometimento do exercício da ampla defesa em decorrência do longo período para julgamento das presentes contas, uma vez que ao recorrente foram concedidas várias oportunidades para manifestar-se, sendo a primeira delas antes de cinco após a apresentação da prestação de contas.

5.2.14 A partir da jurisprudência e das instruções normativas mencionadas, para se considerarem as contas iliquidáveis entende-se como indispensáveis os seguintes requisitos:

- a) lapso temporal superior a dez anos;
- b) prova ou demonstração pela parte do efetivo prejuízo à defesa; e
- c) os motivos para o decurso do prazo devem ser alheios à sua vontade, em outras palavras, não se pode alegar decurso de prazo ante uma obrigação descumprida, a exemplo da regular apresentação da prestação de contas.

5.2.14 No caso concreto, não se verifica o cumprimento de nenhum desses requisitos.



5.2.15 Com relação ao prazo de 180 dias estabelecido pelo art. 1º, § 1º da IN-TCU 56/2007, revogada pela IN-TCU 71/2012, que por sua vez, alterada pela IN-TCU 76/2016, merece pontuar que diz respeito à responsabilização da autoridade administrativa eventualmente omissa, não se trata de prazo para instauração de procedimento sob pena de decadência ou prescrição.

5.2.16 Logo, não há como acolher as razões apresentadas.

## 6. Mérito

6.1 O recorrente afirma que a inércia do prefeito sucessor foi o motivo causador da presente tomada de contas especial. Destaca que a existência de entraves e dificuldades impostas pelo sucessor prejudicaram o acesso à documentação para que o recorrente conseguisse fazer a prestação de contas.

6.2 Aponta que apesar de diversos expedientes encaminhados solicitando a complementação da prestação de contas, o sucessor não forneceu a documentação requerida nem justificou o motivo de não apresentar os documentos faltantes.

6.3 Afirma que o sucessor juntou, tão somente, protocolo de ação de ressarcimento, que foi considerada imprópria. Destaca, ainda, nos termos da Súmula-TCU 230, a corresponsabilidade do novo gestor pela prestação de contas ainda que os recursos tenham sido recebidos na gestão anterior.

6.4 Entende que não há como atribuir má-fé ao recorrente, pois, na primeira oportunidade que tomou conhecimento, emvidou esforços para fazer a prestação de contas. Assevera, ainda, que o atraso na prestação de contas não decorreu de nenhum interesse escuso em auferir eventual benefício de forma ilícita e não pode ser considerado como indício de desídia ou falta de zelo pela *res publicae*.

6.5 Por fim, requer a reconsideração das penalidades impostas pelo acórdão recorrido, julgando improcedente a presente tomada de contas especial e considerar as contas regulares com ressalva. Caso contrário, requer excluir a imputação de má-fé do recorrente e proceder a inclusão da corresponsabilidade do sucessor.

### Análise

6.6. Inicialmente, convém reproduzir o atual teor da Súmula-TCU 230:

Compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito e o prazo para adimplemento dessa obrigação vencer ou estiver vencido no período de gestão do próprio mandatário sucessor, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público.

6.7 É importante diferenciar, nos termos da Súmula-TCU 230, o dever de apresentar as contas à concedente do dever de comprovar a aplicação dos recursos públicos no objeto. A primeira obrigação, de fato, compete ao gestor que se encontra no exercício das funções no momento do fim da vigência do pacto. Contudo, a obrigação de comprovar a aplicação dos recursos no objeto da avença é do gestor que efetivamente praticou atos de gestão que utilizaram os recursos públicos.

6.8 Cabe esclarecer que eventual omissão do prefeito sucessor não conduz de forma automática a sua responsabilização pela integralidade do prejuízo causado. Já decidiu esta Corte que não cabe a atribuição de débito solidário ao prefeito sucessor omissor que, embora obrigado a prestar contas em razão de a vigência do ajuste adentrar o seu mandato, não geriu os recursos (v.g. Acórdão 665/2016-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler).

6.9 No caso concreto, o recorrente, signatário do convênio e responsável pela aplicação da totalidade dos recursos, apresentou, tempestivamente e durante a gestão do sucessor, a prestação de contas, que foi considerada insuficiente para demonstrar a regular e boa aplicação dos recursos em



razão de sua incompletude (peça 23). Dessa forma, não cabe atribuição de débito solidário ao prefeito sucessor.

6.11 Ademais, caso fosse caracterizada a responsabilização do prefeito sucessor, registre-se que nos processos de controle externo a solidariedade passiva é benefício do Estado-autor, a quem, na condição de credor, é facultado exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida (arts. 275, 282 e 283 do Código Civil). Logo, o litisconsórcio necessário não configura direito subjetivo do responsável citado, não havendo que se falar em prejuízo processual e aos interesses do recorrente por ele permanecer isoladamente no polo passivo do processo. De qualquer modo, se quitar a dívida e entender oportuno e adequado, pode o responsável entrar com ação regressiva contra os demais responsáveis.

6.11 Mesmo não tendo se manifestado acerca das solicitações de complementação da documentação relativa à prestação de contas (peças 27, 30, 32 e 33), em razão da ação civil impetrada pelo município contra o recorrente (peça 38), o prefeito sucessor eximiu-se da obrigação formal de apresentar as contas. Em consonância com o entendimento do TCU, o fato de ter adotado medidas tendentes ao resguardo do patrimônio público afasta a aplicação de sanção ao prefeito sucessor (v.g. Acórdãos 1.514/2015-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas; 6.338/2020-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes; e 9.946/2021-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz).

6.12 Por oportuno, vale lembrar que, inicialmente, a ação de ressarcimento foi proposta perante o poder judiciário estadual, instância incompetente, motivo pelo qual o prefeito sucessor foi orientado a ingressar com ação de improbidade administrativa contra o recorrente na justiça federal (peça 36).

6.13 Em matéria de rivalidade política, eventuais obstáculos para a obtenção de documentos devem ser enfrentados pelo responsável, inclusive pela via judicial, não tendo o TCU o dever de garantir ao responsável o acesso aos documentos comprobatórios da despesa pública que estão arquivados na prefeitura.

6.14 A alegação de ausência de má-fé e de enriquecimento ilícito do gestor não modifica a irregularidade incorrida, nem afasta a responsabilidade do recorrente, uma vez que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*. 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 (v.g. Acórdão 635/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz).

6.15 Desse modo, não procedem as alegações examinadas nesta seção.

## CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que

- a) não houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal, seja pelos ditames do Código Civil (Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário) seja pelas balizas da Lei 9.873/1999;
- b) não restou caracterizado cerceamento de defesa, em razão do lapso temporal para julgamento das contas, tampouco a viabilidade de as contas serem consideradas ilíquidáveis;
- c) não cabe atribuição de débito solidário ao prefeito sucessor; e
- d) a comprovação de má-fé e enriquecimento ilícito não é essencial para a caracterização da responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU.

7.1 Sendo assim, a proposta será pela negativa de provimento ao presente recurso.



## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

8. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por José Ney Leal Petrola contra o Acórdão 9.369/2020-TCU-1ª Câmara, mantido pelo Acórdão 14.013/2020-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento; e
- b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente, ao Ministério da Cidadania e à Procuradoria da República no Estado do Ceará.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria,  
em 17 de setembro de 2021.

(Assinado eletronicamente)  
NILZIETHE VIEIRA VILELA  
Auditora Federal de Controle Externo  
Matrícula 2875-4