

VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, o recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda (peça 63), ex-prefeito do município de Bom Lugar/MA, contra o Acórdão 9.015/2020-TCU-1ª Câmara (peça 42), deve ser conhecido.

2. Por meio do acórdão recorrido, as contas especiais do recorrente foram julgadas irregulares, tendo sido condenado em débito em razão de irregularidades identificadas na aplicação dos recursos repassados ao município de Bom Lugar/MA, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, no exercício de 2007.

3. Inicialmente, a prestação de contas do Pnae relativa ao exercício de 2008 havia sido aprovada, consoante Parecer/Copra/CGCAP/Difin/FNDE/PC/2007/PNAE-Fundamental 70015/2008, de 4/11/2008 (peça 1, p. 35), arquivando-se o processo na mesma data. Posteriormente, ele foi desarquivado, em razão de irregularidades verificadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), após inspeção realizada no município e emissão do Relatório de Demandas Externas 00209.000380/2008-10, de 4/3/2009, por meio do qual o órgão de controle interno apontou diversas irregularidades graves nos processos licitatórios promovidos pelo município de Bom Lugar/MA.

4. Diante dos novos fatos, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão repassador dos recursos, reanalisou a prestação de contas daquele município e concluiu pela sua reprovação, merecendo destaque as seguintes irregularidades:

- a) comprovação de despesa com Notas Fiscais Inidôneas, no montante de R\$ 206.980,00;
- b) falta de disponibilização dos processos licitatórios referentes às aquisições de gêneros alimentícios nos exercícios de 2007 e 2008.

5. Diante das irregularidades apontadas, o FNDE instaurou a tomada de contas especial, concluindo pela irregularidade das contas do responsável e pela imputação de débito no montante de R\$ 206.980,00 (valor repassado de R\$ 206.976,00 durante o exercício de 2007 acrescido de R\$ 4,00, referentes a saldo de exercício anterior). No âmbito do órgão de controle interno, o Relatório de Auditoria 713/2017 anuiu às conclusões do tomador de contas, emitindo-se o correspondente Certificado de Auditoria, seguido do Parecer do Dirigente de Controle Interno e do atesto por meio do Pronunciamento Ministerial.

6. Nesta Corte, o ex-prefeito foi condenado em débito pelo Acórdão 9.015/2020-TCU-1ª Câmara (peça 42), ora recorrido, contra o qual foram interpostos embargos de declaração, que foram rejeitados pelo Acórdão 1.164/2021-TCU-1ª Câmara (peça 59).

7. Registre-se que a decisão condenatória ora recorrida não aplicou multa ao responsável, em razão de a prescrição da pretensão punitiva desta Corte ter operado em seu favor, pois as irregularidades ocorreram ao longo do exercício de 2007 e o ato que ordenou a citação do responsável ocorreu em 18/4/2018.

8. Nesta etapa, aprecia-se o recurso de reconsideração apresentado pelo Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda contra o acórdão condenatório.

9. O recurso interposto pelo responsável (peça 63) abordou os seguintes aspectos: i) prescrição quinquenal das pretensões ressarcitória e punitiva; ii) constituição da tomada de contas especial; e iii) nexos causal.

10. Quanto à alegação da ocorrência da prescrição quinquenal das pretensões ressarcitória e punitiva, a unidade técnica analisou o tema à luz do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário e da

Lei 9.873/1999, essa última empregada pelos julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) como norma regente da aplicação da prescrição da pretensão punitiva pelos tribunais de contas.

11. Com base no Acórdão 1.441/2016-Plenário, o qual adota o critério da prescrição decenal, a Serur concluiu, em linha com o voto que integra o Acórdão recorrido, pela prescrição da pretensão punitiva, considerando que o ato que ordenou a citação do responsável ocorreu em 18/4/2018 e que o termo inicial do prazo prescricional é 5/12/2007, data do último repasse dos recursos do FNDE.

12. Quanto à análise da prescrição pelo regime de Lei 9.873/1999, a Serur concluiu que, considerando o prazo quinquenal, não teria se operado a prescrição, pois ocorreram interrupções pela: (i) prática de atos inequívocos de apuração dos fatos; (ii) citação dos responsáveis; (iii) decisão condenatória recorrível; e (iv) inoccorrência da prescrição intercorrente.

13. Merece destaque a análise da prescrição da pretensão punitiva com base na ocorrência da prescrição intercorrente, pois tal hipótese se correlaciona com as demais anteriormente mencionadas e constantes do art. 2º da Lei 9.873/1999. De acordo com a análise da Serur, restou demonstrado, especialmente quanto à prática de ato inequívoco que importe apuração do fato, que o processo não ficou inativo por mais de três anos, razão pela qual a prescrição da pretensão punitiva estaria afastada, à luz da Lei 9.873/1999.

14. Segundo a unidade instrutiva, considerando que a prescrição da pretensão ressarcitória segue os mesmos critérios da punitiva enquanto não houver norma específica a respeito, concluiu-se pela viabilidade de se imputar o correspondente débito ao responsável.

15. Ainda quanto ao tema da prescrição, a instrução da unidade técnica ressalva que, nos termos do que estabelece o art. 205 do Código Civil, utilizado como referência para a prolação do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, a prescrição da pretensão punitiva teria ocorrido e que tal entendimento embasou o Acórdão ora recorrido, não sendo, portanto, possível adotar o critério da Lei 9.873/1999 e afastar a prescrição da pretensão punitiva, sob pena de se incorrer em *reformatio in pejus*, pois o recurso sob análise foi impetrado pelo responsável.

16. Em relação à constituição da presente tomada de contas especial, o recorrente alega, em síntese, que não estaria presente o principal pressuposto para sua constituição, qual seja, a caracterização do dano e que não lhe foi oportunizado o contraditório no processo de representação autuado por este Tribunal para apurar as irregularidades apontadas pela CGU (TC 013.541/2009-1).

17. A unidade técnica propôs rejeitar os argumentos apresentados pelo responsável, lembrando que o Acórdão 9.185/2011-1ª Câmara, prolatado no âmbito do processo de representação mencionado, determinou que o FNDE adotasse as providências necessárias para a apuração das irregularidades então apontadas e, se cabível, instaurasse a devida tomada de contas especial.

18. A Serur ressalta que, antes da instauração da tomada de contas especial, o FNDE esgotou as medidas administrativas para esclarecimento dos fatos e eventual ressarcimento ao erário, notificando o responsável (peça 1, p. 72-74), o qual apresentou suas alegações naquela oportunidade (peça 1, p. 111-146).

19. Em contraposição ao argumento do recorrente de que não lhe teriam sido oportunizados a ampla defesa e o contraditório durante a fase interna da presente tomada de contas especial, a unidade técnica esclareceu que tal fase possui natureza investigatória, não sendo obrigatório o estabelecimento do contraditório nessa fase. Por fim, ressalta que, conforme assentado na jurisprudência deste Corte, as mencionadas garantias se dão na fase externa da tomada de contas especial.

20. No tocante à alegação de ausência denexo causal entre a conduta do recorrente e o dano ao erário, o responsável alega, em síntese, que: (i) não lhe cabia, na condição de gestor máximo, verificar cada nota fiscal; (ii) as irregularidades encontradas nas notas fiscais não lhe podem ser atribuídas porque

são de responsabilidade da empresa que a emite no momento da entrega dos bens; e (iii) os agentes políticos somente podem ser responsabilizados ao praticar atos administrativos, por irregularidades grosseiras.

21. No tocante a este aspecto, a unidade técnica sugeriu não acolher os argumentos apresentados pelo recorrente, pois, além de ter apresentado notas fiscais inidôneas em sua prestação de contas, há evidências (peça 36, p. 40, 51 e 65) de que o responsável autorizou pagamentos e que, portanto, lhe caberia verificar a idoneidade dos documentos fiscais oportunamente. Em acréscimo, a Serur destaca que cabia ao recorrente o dever de fiscalizar os atos praticados por seus subordinados (Acórdãos 1.001/2018 e 8.784/2017, ambos da relatoria do Ministro Bruno Dantas e prolatados pela 1ª Câmara do TCU).

22. Ainda quanto a esse derradeiro aspecto alegado pelo recorrente, a Serur conclui que a conduta irregular foi claramente definida tanto na citação como no relatório e no voto da decisão recorrida, estabelecendo-se sua legitimidade passiva e o nexos causal entre sua conduta e o dano decorrente.

23. Feito esse breve resumo, passo a decidir.

24. Manifesto-me de acordo com os pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

25. Quanto à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, com fundamento no art. 205 do Código Civil, no qual se baseou o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, entendo que o posicionamento deste Tribunal, expresso na decisão recorrida, deva ser mantido, apesar de restar demonstrado, pela unidade técnica, que não ocorreram as prescrições das pretensões punitiva e ressarcitória, à luz da Lei 9.873/199, a qual tem sido o parâmetro empregado pelo STF, em relação aos processos que tramitam no TCU. Lembro que a decisão recorrida deixou de aplicar multa ao responsável, não podendo, em sede recurso, por ele interposto, este Tribunal aplicar-lhe tal sanção, sob pena de ferir a regra da *non reformatio in pejus*.

26. Em relação à alegação do recorrente quanto ao cerceamento de sua defesa, alinho-me às razões da unidade técnica, ressaltando que, desde a apuração que antecedeu a fase interna desta tomada de contas especial, o responsável foi notificado para sanar as irregularidades apontadas no relatório da CGU, bem como durante o todo o trâmite deste processo na sua fase externa perante o TCU, tendo sido regularmente citado para tanto.

27. Por fim, os argumentos trazidos em sede de recurso não lograram afastar o nexos causal entre sua conduta e o dano ao erário, uma vez que, na condição de gestor máximo do município, lhe cabia supervisionar seus subordinados. Quanto a este aspecto, o referido nexos causal se mostra irrefutável diante da evidência de que o próprio responsável autorizou pagamentos e, portanto, tinha o dever de verificar a idoneidade dos documentos fiscais correlatos.

Diante do exposto, acolhendo os pareceres prévios, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de outubro de 2021.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator