

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 Altamira do Maranhão/MA, por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2012.

2. Os valores transferidos à municipalidade totalizaram R\$ 191.004,00 no aludido exercício.
3. Transcorrido o prazo para a apresentação da prestação de contas sem o devido saneamento da irregularidade, o FNDE instaurou a presente tomada de contas especial e, ao final, concluiu pela existência de prejuízo equivalente ao montante repassado, tendo imputado responsabilidade ao Sr. Arnaldo Gomes de Sousa, prefeito municipal de Altamira do Maranhão/MA na gestão 2009-2012.
4. Submetidos os autos a esta Corte de Contas, autorizei, por meio de despacho, a citação do mencionado gestor em decorrência dos seguintes fatos:
 - a) *“não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Altamira do Maranhão - MA, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2012, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013”*; e
 - b) *“não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2012, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013”*.
5. Cumprida a medida processual e esgotado o prazo regimental, o Sr. Arnaldo Gomes de Sousa permaneceu silente.
6. A SecexTCE deu seguimento ao processo e, diante dos elementos acostados aos autos e da ausência de evidências aptas a infirmar as conclusões hauridas na fase interna da tomada de contas especial, alvitrou o julgamento das contas pela irregularidade, com imputação de débito e multa ao mencionado gestor.
7. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) concordou com a unidade técnica quanto ao mérito, mas apontou, com base no julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 pelo STF e nas disposições da Lei 9.873/1999, que houve prescrição intercorrente da pretensão punitiva e ressarcitória, nos termos do art. 1º, §1º da aludida norma.
8. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

II – Das questões preliminares

9. No que diz respeito à prescrição, ressalto que, no julgamento do RE 636.886 AL (Tema 899), que tratou da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário fundada em decisão de tribunal de contas, os embargos de declaração opostos ao **decisum** foram apreciados pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual ocorrida de 13/8 a 20/8/2021.
10. Na ocasião, o STF, por maioria, rejeitou o expediente recursal, nos termos do voto do relator, Ministro Alexandre de Moraes, do qual consta a seguinte passagem:

“Os argumentos acima elencados conduzem à conclusão no sentido de que a pretensão executória de título executivo proveniente de decisão do TCU da qual resulte imputação de débito ou multa é prescritível; e, portanto, a ela se aplica o prazo prescricional da Lei de Execução Fiscal.

Nenhuma consideração houve acerca do prazo para constituição do título executivo, até porque esse não era o objeto da questão cuja repercussão geral foi reconhecida no Tema 899, que ficou adstrito, como sobejamente já apontado, à fase posterior a formação do título.”

11. Desse modo, se a questão decidida no RE 636.886 AL (Tema 899) não abordou a prescritibilidade das medidas administrativas adotadas no curso do processo de controle externo, ou seja, da existência de prazo prescricional para a constituição do título executivo extrajudicial por tribunal de contas, não há que se cogitar em mudança na jurisprudência desta Corte de Contas, segundo a qual são imprescritíveis os processos de controle externo que tratem de dano ao Erário decorrente da irregular aplicação de recursos públicos.

12. Essa posição foi corroborada em diversos precedentes mais recentes deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 18.195/2021-1ª Câmara, 16.675-1ª Câmara, 2.272-Plenário, 15.157-1ª Câmara, 2.149/2021-1ª Câmara e 13.302/2021-1ª Câmara.

13. O mesmo se afirma da prescrição da pretensão punitiva. Assim, permanece aplicável o entendimento de que ela se subordina ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), de dez anos, nos termos do incidente de uniformização de jurisprudência resolvido por meio do Acórdão 1.441/2016-Plenário.

14. No presente caso, a irregularidade atribuída ao responsável foi a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados no âmbito do PNAE/2012, devido à omissão no dever de prestar contas. Logo, ela se consumou na data final para o cumprimento dessa obrigação, ou seja, em 30/4/2013. Isso implica dizer que não houve o transcurso do prazo decenal fixado em nossa jurisprudência, sendo cabível o prosseguimento do feito para a apreciação da conduta e o julgamento das contas do Sr. Arnaldo Gomes de Sousa.

III – Do mérito

15. Quanto ao mérito, manifesto-me de acordo com a análise da unidade técnica e incorporo as considerações esposadas como razão de decidir, sem prejuízo das ponderações que faço na sequência.

16. Considerando que o responsável não apresentou a devida prestação de contas dos recursos que lhe foram confiados nem justificou essa ocorrência, situação que persistiu na fase externa da tomada de contas especial, cabe a glosa dos valores apurados pelo FNDE.

17. 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 nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos.

18. 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*”.

19. 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 irregulares as contas do Sr. Arnaldo Gomes de Sousa e condená-lo ao pagamento do débito pelo qual foi citado.

20. Nesse ponto, passo a examinar as circunstâncias do cometimento da irregularidade, sua gravidade e a culpabilidade dos agentes envolvidos.

21. 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.

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

23. 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.”

24. Quanto ao exame da culpabilidade, não vislumbro a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação do agente em conformidade com a lei, uma vez que ele tinha 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 estavam expressamente previstas nas normas de regência do PNAE/2012.

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

26. Em pesquisa ao histórico processual do Sr. Arnaldo Gomes de Sousa, a fim de perquirir seus antecedentes, observo que ele foi condenado em débito e multa nos Acórdãos 6.557/2021-1ª Câmara, 13.452/2019-1ª Câmara, 5.004/2018-1ª Câmara e 4.455/2018-1ª Câmara.

27. Não obstante, registro que essas condenações não serão levadas em conta na dosimetria da sanção, 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).

28. 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.

29. Em face dessas premissas, julgo adequada a aplicação de multa individual fundada no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 160.000,00, que equivale a aproximadamente 50% do montante do débito atualizado.

30. Tal percentual é o que venho adotando, em julgados mais recentes, nos casos de omissão no dever de prestar contas (Acórdãos 18.936/2021-1ª Câmara, 18.200/2021-1ª Câmara, 8.879/2021-1ª Câmara e 6.557/2021-1ª Câmara, dentre outros).

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



TCU, Sala das Sessões, em 15 de fevereiro de 2022.

BENJAMIN ZYMLER
Relator