

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 018.227/2018-0

Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial)

Órgão: Prefeitura de Anajatuba /MA

Responsáveis: Nilton da Silva Lima Filho (095.198.233-87); Pedro Lopes Aragão (074.524.623-00).

Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social (extinta) (05.526.783/0001-65).

Representação legal: Renata Arnaut Araújo Lepsch (18.641/OAB-DF) e Sérgio Eduardo de Matos Chaves (7.405/OAB-MA).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL TRANSFERIDOS, NA MODALIDADE FUNDO A FUNDO, NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE ATENÇÃO INTEGRAL À FAMÍLIA. EXERCÍCIO DE 2004. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES DE DEFESA. NÃO ACOLHIMENTO. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. CIÊNCIA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO-PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução cuja proposta foi acolhida pela Secretaria de Recursos e pelo Ministério Público junto ao TCU:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Pedro Lopes Aragão (peça 61), na qualidade de Prefeito de Anajatuba/MA, gestão de 2001 a 2004, contra o Acórdão 7554/2019 – 1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti (peça 43), abaixo reproduzido:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, em:

9.1. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, irregulares as contas do Sr. Pedro Lopes Aragão, condenando-o em débito e fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), das quantias indicadas na tabela abaixo, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

Valor (R\$)	Data
9.000,00	7/7/2004
9.000,00	10/8/2004
9.000,00	17/9/2004
9.000,00	18/10/2004
9.000,00	11/11/2004
9.000,00	8/12/2004

9.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.3. remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

BREVE HISTÓRICO

2. Os autos cuidam de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social em desfavor de Pedro Lopes Aragão e de Nilton da Silva Lima Filho, ex-Prefeitos do Município de Anajatuba/MA (respectivamente, gestão 2001/2004 e gestão 2005/2008), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, no valor histórico total de R\$ 54.000,00, durante o exercício de 2004, na modalidade fundo a fundo, a título de cofinanciamento federal dos Serviços Assistenciais Prestadores de Serviço, com o objetivo de custear a execução dos Serviços de Programa de Atenção Integral à Família – PAIF.

3. Conforme consta dos autos, a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS imputou responsabilidade a Pedro Lopes Aragão na qualidade de gestor dos recursos. Já a responsabilização do Prefeito sucessor, Nilton da Silva Lima Filho, fundamentou-se na Súmula 230 do TCU.

4. Em análise preliminar, a Secex-TCE concluiu por realizar a citação de Pedro Lopes Aragão pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos decorrente da omissão no dever de prestar contas, bem como a audiência desse responsável pela não disponibilização ao sucessor de documentação hábil para prestação de contas. Todavia, a unidade técnica verificou que, quanto ao objeto de proposta de audiência, estaria a incidir a prescrição da pretensão punitiva nos termos do Acórdão 1441/2016-Plenário. De acordo com os elementos presentes nos autos, as transferências de recursos abrangeram o período compreendido entre julho e dezembro de 2004, enquanto que o processo foi autuado no TCU em junho de 2018. Por conseguinte, realizou-se unicamente a citação do ex-gestor.

5. No tocante a Nilton da Silva Lima Filho, a unidade técnica concluiu pela audiência do responsável por não ter encaminhado a prestação de contas no prazo (fevereiro de 2005), vez que os recursos foram integralmente geridos por seu antecessor, consoante extrato bancário localizado na peça 8. Contudo, considerando a autuação do processo em junho de 2018, também teria se operado a prescrição da pretensão punitiva.

6. Promovida a citação de Pedro Lopes Aragão, o exame pugnou pelo não acolhimento das alegações de defesa, julgamento pela irregularidade das contas e condenação do responsável em débito. O Ministério Público junto ao TCU e o Relator a quo acompanharam o posicionamento técnico, o que redundou no acórdão recorrido.

7. Inconformado, Pedro Lopes Aragão interpôs recurso de reconsideração, objeto da presente análise.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Alinha-se ao exame preliminar que, nos termos do despacho do Min. Rel. Walton Alencar Rodrigues à peça 65, concluiu pela admissibilidade e reconheceu a incidência do efeito suspensivo sobre os itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 7554/2019 – 1ª Câmara (peças 62 a 65).

EXAME TÉCNICO

9. A questão central dos autos refere-se à omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS.

10. *As razões recursais cingem-se a repetir os argumentos rechaçados anteriormente pelo Tribunal. Em respeito ao efeito devolutivo pleno do recurso, reexaminam-se as questões suscitadas.*
11. *Na tentativa de afastar sua responsabilidade, o recorrente se apoia em três teses preliminares de defesa: i) decadência do direito do Estado de agir na persecução ressarcitória em razão do longo transcurso de tempo para a instauração da TCE; ii) ofensa ao contraditório e à ampla defesa, o que deveria resultar no julgamento pela iliquidez das contas e o consequente arquivamento dos autos; iii) prescrição da pretensão punitiva.*
12. *De início, alega a decadência do direito do Estado de agir na persecução ressarcitória em razão do longo transcurso de tempo para a instauração da TCE. Para sustentar sua tese, pugna pela aplicação do prazo prescricional de cinco anos previsto no Decreto 20.910/1932 e na Lei 9.784/1999 (peça 61, p. 2).*
13. *Reproduz excerto de precedente do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1480350/RS), que reconheceu a aplicação do prazo quinquenal, dada a ausência de previsão específica para a atuação do Tribunal de Contas da União.*
14. *Em seguida, assevera que a presente TCE trata de eventos relacionados ao exercício de 2004, e que decorreram quinze anos até a presente data, o que configuraria fato imprevisível, fortuito e de força maior, alheio à sua vontade, para o qual não teria concorrido para a causa (peça 61, p. 9).*
15. *Alega que o longo decurso de tempo entre o repasse dos recursos e a instauração desta TCE conduziria à iliquidez de suas contas, dada a ausência de pressupostos de constituição ou de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos dos arts. 197, 211 e 213 do RI/TCU (peça 61, pp. 5-6).*
16. *Pugna que o longo transcurso do tempo inviabiliza o exercício do contraditório e da ampla defesa, corolários do devido processo legal, garantia prevista pela Constituição Federal (peça 61, p. 5).*
17. *Aduz que os casos fortuito e de força maior configuram excludentes de culpabilidade, nos termos do art. 393 do Código Civil de 2002 e aduz doutrina e precedentes judiciais sobre o assunto (peça 61, pp. 6-7).*
18. *Ressalta que o relatório técnico do TCU reconhece a prescrição da pretensão punitiva, pugna pela aplicação do prazo quinquenal previsto no Decreto 20.910/1932, na Lei 5.172/1966, na Lei 9.784/1999 e em precedente do STF (MS 32.201/DF). Ainda, requer a aplicação do Enunciado TCU 230, que impõe a responsabilidade da prestação de contas ao prefeito sucessor (peça 61, p. 8).*
19. *Ao final, solicita o julgamento pela iliquidez das contas, o trancamento e o arquivamento do feito (peça 61, p. 9).*

Análise

20. *Os argumentos e as teses de defesa não podem ser acolhidos.*
21. *No que concerne à alegada **i) decadência do direito do Estado de agir na persecução ressarcitória em razão do longo transcurso de tempo para a instauração da TCE**, esclareça-se a imprescritibilidade do direito de ressarcimento da União em razão de atos lesivos ao erário, por força do art. 37, § 5º, da Carta Magna e nos termos do Enunciado 282 da Súmula de Jurisprudência do TCU.*
22. *Assim, a intempestividade na instauração de tomada de contas especial não afeta a competência do TCU em fiscalizar recursos, pois são imprescritíveis as ações de ressarcimento em face de dano ao erário. A inobservância do prazo definido para*

a instauração da tomada de contas especial enseja, tão somente, a responsabilidade solidária da autoridade administrativa competente e a imputação das sanções cabíveis (Acórdão 654/2009 – 2ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler).

23. No que toca à suposta ii) **ofensa ao devido processo legal**, em face do grande lapso de tempo, o que, em tese poderia afrontar o contraditório e a ampla defesa, é imprescindível o exame detido da situação concreta.

24. Isso porque somente o largo decurso de tempo não ocasiona a presunção de prejuízo ao devido processo legal e, por consequência, o julgamento das contas ilíquidáveis ou mesmo a extinção do processo sem julgamento de mérito. Com efeito, eventual impedimento à plenitude do exercício de defesa, ou mesmo dificuldade na sua realização, deve vir acompanhado de prova, cabendo à parte o ônus evidenciar a situação enfrentada (Acórdão 139/2017 – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; Acórdão 10452/2016 – 2ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer; Acórdão 4372/2016 – 2ª Câmara, Rel. Min. André de Carvalho; Acórdão 9570/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes).

25. A contrario sensu ao se concluir pelo trancamento automático das contas em razão do longo decurso do tempo, o Tribunal afrontaria a imprescritibilidade das ações de ressarcimento, amparada pela Constituição Federal e ratificada pelo Enunciado 282 da Súmula de Jurisprudência do TCU.

26. No presente caso, o responsável não demonstrou constrangimento ou prejuízo à defesa em virtude da instauração tardia da tomada de contas especial, limitando-se tão somente à alegação destituída de provas. Por conseguinte, não há que se aventar a hipótese de iliquidez, trancamento e arquivamento das contas.

27. Não bastasse, o longo transcurso de tempo para a instauração da TCE não se configura como caso fortuito ou força maior, e mesmo se fosse o caso, tais eventualidades não eximem necessariamente a responsabilidade de gestores de recursos públicos que, tendo oportunidade de demonstrar na época certa prevista para a prestação de contas o correto emprego dos recursos sob sua gestão, não o tenham feito (arts. 398 e 399 do Código Civil).

28. Nessa linha, a ausência de caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, impede que as contas sejam consideradas ilíquidáveis e ordenado o seu trancamento, conforme prescreve o art. 20 da Lei 8.443/1992.

29. Quanto à iii) **prescrição da pretensão punitiva**, que cuida da extinção do direito de punir por parte do Estado, de fato, encontra-se reconhecida pelo exame procedido nos autos, motivo pelo qual o Tribunal absteve-se de aplicar a sanção de multa ou qualquer outra penalidade ao recorrente.

30. Informe-se que a última liberação dos recursos ocorreu em 8/12/2004, ao passo que Pedro Lopes Aragão fora notificado em agosto de 2014 pelo Ministério do Desenvolvimento Social para apresentar os documentos comprobatórios da regular execução dos recursos repassados (peças 5 e 6). Todavia, a citação do responsável ocorreu no exercício de 2018, estando, portanto, prescrita a pretensão punitiva.

31. Sobre este ponto, não há que se confundir a impossibilidade de o Estado apenar a conduta com a persecução ressarcitória, isto é, a que busca da recomposição do dano ao erário, que, conforme visto, é imprescritível.

32. De toda forma, uma vez que a conduta do responsável não restou sancionada no acórdão recorrido, não há que se acatar a tese suscitada. Uma vez que o recorrente não apresenta documentos comprobatórios da regular execução dos recursos repassados, ao final, tem-se que o apelo deve ser conhecido para que lhe seja denegado o provimento.

33. Por fim, a título de informação, com relação ao recorrente, tramita no TCU os processos abaixo:

<i>Processo</i>	<i>Assunto</i>	<i>Andamento</i>
TC 009.290/2013-3	<i>Tomada de contas especial instaurada pelo Departamento de Gestão Estratégica da Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional, contra o Sr. Pedro Lopes de Aragão, ex-prefeito do Município de Anajatuba/MA, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos do Convênio 941/1999, objetivando a construção da primeira etapa da barragem de terra no Igarapé Troitá.</i>	<i>Anulada a citação por edital, em sede recursal (Acórdão 10797/2016 – 2ª Câmara, Rel. Min. Vital do Rêgo), o processo voltou para novo chamamento aos autos na fase de instrução originária.</i>
TC 016.931/2014-9	<i>Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/ME), em razão da impugnação parcial dos recursos repassados à prefeitura Municipal de Anajatuba-MA, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), nos exercícios de 1999, 2003 e 2004.</i>	<i>Provimento parcial ao recurso de reconsideração, redução parcial dos débitos, prescrição da pretensão punitiva (Acórdão 417/2018 – 2ª Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz). Recurso de revisão não conhecido (Acórdão 1960/2019 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).</i>
TC 030.520/2014-2	<i>Tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional contra Pedro Lopes Aragão, ex-prefeito de Anajatuba/MA (gestões 1997-2000 e 2001-2005), em decorrência de execução parcial do objeto do Convênio 466/2000, Siafi 402367, firmado com o objetivo de construir sistema simplificado de abastecimento de água nos povoados Flores, Santa Rita e Picada.</i>	<i>Aguardando julgamento do recurso de reconsideração.</i>

CONCLUSÃO

34. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Pedro Lopes Aragão, na qualidade de Prefeito de Anajatuba/MA, gestão de 2001 a 2004, contra o Acórdão 7554/2019 – 1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti.

35. As razões recursais cingiram-se a suscitar questões preliminares, quais sejam: prescrição para a instauração de TCE; ofensa ao contraditório e à ampla defesa em razão do longo transcurso de tempo para a persecução ressarcitória; prescrição da pretensão punitiva.

36. Da análise empreendida, resta conclusivo que a persecução ressarcitória é imprescritível, por força de mandamento constitucional; não resta configurado no caso concreto o efetivo prejuízo à defesa; e a sanção de multa não foi aplicada ao responsável no acórdão guerreado, motivo pelo qual não há que se cogitar da prescrição da pretensão punitiva.

37. *Ante a ausência de documentos que comprovem a execução regular dos recursos repassados ao Município de Anajatuba/MA, no exercício de 2004, pelo Ministério de Desenvolvimento Social, conclui-se por conhecer o recurso para que lhe seja denegado o provimento.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. *Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Pedro Lopes Aragão contra o Acórdão 7554/2019 – 1ª Câmara, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, caput, do RI/TCU, com a proposta de:*

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;*
- b) dar conhecimento ao recorrente e demais interessados da decisão que vier a ser prolatada.*