

VOTO

Aprecio o recurso de revisão interposto por Osmar de Jesus da Costa Leal (peças 86-93), ex-prefeito, contra o Acórdão 8.610/2018-1ª Câmara (relator Min. Walton Alencar Rodrigues), mantido pelo Acórdão 13.989/2020-1ª Câmara (relator Min. Bruno Dantas), por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as suas contas, condenou-o ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos e lhe aplicou multa, em razão de falta de comprovação da aplicação regular dos recursos públicos recebidos por força do Convênio 213/2009 (Siafi 723.486), celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Município de Santa Quitéria/MA.

2. O recurso deve ser conhecido, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, na forma regimental.

3. O recorrente foi condenado a ressarcir os cofres da Funasa pela quantia repassada e gasta durante sua gestão (2009-2012) – R\$ 145.964,78 (cento e quarenta e cinco mil, novecentos e sessenta e quatro reais e setenta e oito centavos) –, apesar de o prazo final para prestação de contas ter recaído na gestão do prefeito sucessor (2013-2016), também condenado nos autos em função do montante por ele gerido.

4. Nesta oportunidade, procura demonstrar a aplicação regular dos recursos mediante a juntada dos seguintes documentos:

“a) razão patrimonial, livro diário e extrato bancário contendo movimentações relativas ao convênio (peça 87);

b) Relatório 2 de Avaliação de Andamento da Funasa, em 18/6/2013 (peça 88);

c) telas de consulta de convênio, que evidenciam duas situações: “inadimplente” e “em execução” (peças 89 e 91, respectivamente);

d) demonstrativo de convênio, acordo, ajustes – Item III - M, que destaca a entrada do valor de R\$ 150.000,00 referente ao Convênio em epígrafe, bem como seu objeto: Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares e Conta Corrente do Banco do Brasil 16.102-0. (peça 90);

e) demonstrativo analítico de despesa de aplicação em investimentos – 2012, contendo informação referente ao pagamento da primeira medição de serviços (peça 92);

f) Relatório de Instrução 3561/2013 UTCOG-NACOG, relativo à prestação de contas anual do prefeito – exercício 2012 (peça 93)” (peça 101, p. 5-6).

5. Sem êxito a pretensão recursal. Alinho-me aos fundamentos contidos no parecer da Secretaria de Recursos (peça 101), com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, os quais incorporo às minhas razões de decidir (fundamentação *per relationem*, consubstanciada no art. 2º, § 3º, do Decreto 9.830/2019).

6. Como bem ressaltado pela auditora daquela unidade especializada, a documentação juntada pelo recorrente não comprova a correta aplicação da verba federal. Segundo a reiterada jurisprudência desta Corte, não basta ao gestor público comprovar a execução física do objeto de convênio ou instrumento congênere. É preciso que haja demonstração do nexo de causalidade financeiro, ou seja, do liame entre os recursos recebidos pelo conveniente e as despesas efetivamente incorridas para consecução dos fins propostos no ajuste (v.g. Acórdão 997/2015-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler; e Acórdãos 6.098/2017, rel. Min. Benjamin Zymler, e 5.170/2015, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, da 1ª Câmara).

7. Apesar de haver no processo evidência de que parte das melhorias sanitárias foi executada em 2012, antes mesmo do segundo repasse, já na gestão do prefeito sucessor, consoante consta do relatório de vistoria da Funasa (peça 1, p. 213-215), a falta de elementos probatórios nos autos –

ex.: documentos relativos à licitação e ao contrato, notas fiscais e conciliação bancária, em atenção às disposições contidas na Instrução Normativa STN 1/1997 e na Portaria Interministerial 127/2008, vigentes à época dos fatos – impede o nexo causal mencionado no item anterior.

8. Conforme demonstra o extrato bancário à peça 11, p. 26, o montante recebido em 2012, durante o seu mandato, foi transferido de uma só vez mediante Transferência Eletrônica Disponível (TED), sem que se tenha nos autos qualquer notícia sobre a pessoa (natural ou jurídica) destinatária dessa quantia.

9. O fato de o prazo final para prestação de contas adentrar o mandato do prefeito sucessor não desonera o antecessor do ônus de comprovar o regular emprego dos recursos federais efetivamente gastos no período de sua gestão, ante o disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, c/c os arts. 93 do Decreto-lei 200/1967 e 5º, inciso I, da Lei 8.443/1992. Esse entendimento independe da possível responsabilidade do sucessor pela omissão no dever de prestar contas, quando for o caso, haja vista o Enunciado nº 230 da Súmula de Jurisprudência do TCU. É o que denotam os seguintes precedentes – selecionados de forma exemplificativa: Acórdão 1.031/2018-1ª Câmara (relator Min. Walton Alencar Rodrigues); Acórdãos 3.342/2019-1ª Câmara e Acórdão 12.517/2020-1ª Câmara (relator Min. Augusto Sherman); e Acórdão 6.402/2015-2ª Câmara (relatora Min. Ana Arraes).

10. A propósito, é oportuno transcrever trecho do voto condutor do Acórdão 12.517/2020-TCU-1ª Câmara (relator Min. Augusto Sherman), ocasião em que o Tribunal apreciou caso análogo:

“9. Considero correta a forma de imputação do débito referente aos recursos do Convênio 700057/2010, na qual cada prefeito responde pela parcela recebida e gerida durante seus respectivos mandatos. Apesar de o prazo final para apresentação da prestação de contas ter vencido na gestão de (...), responsável pela gestão da segunda parcela dos recursos, o prefeito antecessor, (...), deve ser responsabilizado pela primeira parcela, já que a gestão daqueles recursos ocorreu inteiramente no seu mandato, devendo o prefeito sucessor ser responsabilizado pela omissão no dever de prestar contas dessa parcela.”

11. É elucidativo também este julgado do Superior Tribunal de Justiça, por se amoldar ao caso em tela:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREFEITO MUNICIPAL. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CONDENAÇÃO EM PRIMEIRO GRAU REFORMADA EM APELAÇÃO NO TRF DA 5ª REGIÃO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS BASILARES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública por ato de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público Federal contra ex-prefeito pela prática do ato ímprobo prescrito no art. 11, VI, da Lei 8.429, de 1992, por ofensa a princípio da Administração Pública, ao omitir-se de prestar contas em relação aos recursos de Convênio celebrado na sua gestão.

2. A sentença julgou parcialmente procedente o pedido para condenar o ex-prefeito às sanções estabelecidas no art. 12 da LIA: ‘pagamento de multa civil no valor de R\$ 10.000,00, e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos’. Contudo, o Tribunal de origem deu provimento ao apelo interposto, reformando a sentença.

3. O Tribunal *a quo* reconhece a ausência de prestação de contas pelo recorrido em sua gestão, contudo consigna que ‘o mandato do apelante se extinguiu em 31 de dezembro de 2012, de modo que, quando chegou o dia 17 de janeiro de 2013, já não mais estava à frente da Municipalidade de Alexandria, forçando reconhecer que, sob a ótica do tempo, o fato de não ter prestado contas já não carrega a força suficiente para transformar-se em ato de improbidade administrativa’.

4. Ficou comprovado nos autos que o ex-prefeito não prestou contas do convênio TC/PAC 0489/2009 (SIAFI 658566), celebrado entre o Município de Alexandria/RN e a Funasa. Tal fato não se discute, ele é certo.
5. Também é certo que o convênio em tela foi celebrado na gestão do ora recorrido e teve os recursos aplicados durante sua gestão, o que foi comprovado pelo seu sucessor, [...], com a inexistência de saldo na conta específica do convênio quando assumiu a prefeitura, tendo este informado que não apresentou a prestação de contas em função da ausência, nos arquivos da Prefeitura Municipal de Alexandria (RN), dos documentos comprobatórios necessários (fls. 3, e-STJ).
6. Ressalta-se que o ora recorrido, mesmo tendo sido regularmente citado pelo TCU em Tomada de Contas Especial, permaneceu inerte, sem apresentar as contas respectivas nem demonstrar a impossibilidade de fazê-lo (fls. 3, e-STJ). Dessa forma, não se discute o elemento subjetivo da conduta.
7. Assim, **discorda-se da conclusão do acórdão objurgado, pois contraria a jurisprudência do STJ no sentido de que, quando o responsável não apresenta justificativa razoável para a sua omissão, presume-se o dolo genérico de ter descumprido a obrigação legal de prestar contas.** Precedentes: REsp 1.370.992/MT, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 31/8/2016; REsp 1.323.503/SC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 5/8/2013; REsp 1.315.528/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 9/5/2013; REsp 1.227.849/PR, Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13/4/2012, e AgRg no REsp 1.383.196/AM, Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJ 10/11/2015.
8. **A conduta do ex-prefeito se amolda ao disposto no art. 11 da Lei 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da administração pública, em especial contra o da supremacia do interesse público, bem como contra o da legalidade, o da moralidade e o da publicidade. As considerações feitas pelo Tribunal de origem não afastam a prática do ato de Improbidade Administrativa por violação de princípios da administração pública.**
9. **Conforme a jurisprudência do STJ, em caso análogo, o término do mandato do prefeito não justifica a ausência de prestação de contas.** *In verbis*: ‘A conduta do agente se amolda ao disposto no art. 11 da Lei 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da administração pública, em especial interesse público, legalidade e da moralidade, bem como, da publicidade. As considerações feitas pelo Tribunal de origem NÃO afastam a prática do ato de improbidade administrativa por violação de princípios da administração pública, uma vez que foi constatado o elemento subjetivo dolo na conduta do agente, mesmo na modalidade genérica, o que permite o reconhecimento de ato de improbidade administrativa. [...]. **Não se pode aceitar que prefeitos não saibam da ilicitude da não prestação de contas. Trata-se de conhecimento mínimo que todo e qualquer gestor público deve ter**’ (AgRg no REsp 1.411.699/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 19/2/2015).
10. Recurso Especial provido” (Recurso Especial nº 1.822.891-RN, 2019/0155265-2, Segunda Turma, rel. Min. Herman Benjamin, Data do julgamento: 3/10/2019) (grifei).
12. No tocante ao exame da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória, o termo inicial, segundo o disposto no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022, é o dia seguinte ao prazo final para entrega da prestação de contas, que, *in casu*, corresponde a 30/8/2014. Uma das causas interruptivas foi o acórdão condenatório, prolatado em 7/8/2018, antes do transcurso do prazo quinquenal, de modo que não se operou tal prejudicial de mérito.
13. Considerando que a interposição de recurso de revisão dá origem a um novo processo, para fins de incidência dos prazos prescricionais (art. 9º da Resolução-TCU 344/2022), não ocorreu, de qualquer maneira, a prescrição após 9/9/2021, quando o presente recurso foi interposto.
14. Da mesma forma, não houve, antes ou depois da interposição do presente recurso, incidência da prescrição intercorrente (art. 8º do aludido normativo).



Ante o exposto, VOTO no sentido de que este colegiado aprove a minuta de acórdão que ora lhe submeto à apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de janeiro de 2023.

JORGE OLIVEIRA

Relator