

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 020.982/2020-8

Natureza: Embargos de declaração (em Tomada de Contas Especial)

Unidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Responsáveis: José Leonaldo dos Santos Arruda (329.674.382-00);

Maria Alda Aires Costa (560.264.392-34).

Representação legal: Danilo Victor da Silva Bezerra (21.764/OAB-PA), representando Maria Alda Aires Costa.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONTRA DELIBERAÇÃO QUE APRECIOU EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS EM FACE DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TERMO DE COMPROMISSO. CONTAS IRREGULARES POR OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. MULTA. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. NOVA TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO EM SEDE DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Sra. Maria Alda Aires Costa contra o Acórdão 7.720/2022-1ª Câmara, por meio do qual restou decidido o seguinte (peça 117):

“VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Maria Alda Aires Costa em face do Acórdão 4.943/2022 – 1ª Câmara, que negou provimento a recurso de reconsideração por ela interposto contra o Acórdão 526/2022 – 1ª Câmara.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos por Maria Alda Aires Costa em face do Acórdão 4.943/2022 – 1ª Câmara e rejeitá-los;

9.2. encaminhar cópia desta decisão à embargante, com a informação de que o inteiro teor deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam está disponível no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

2. Reproduzo abaixo, com ajustes de forma, o teor dos embargos (peça 137):

“01. DA TEMPESTIVIDADE

Antes de analisar o mérito dos presentes embargos, cumpre ao embargante demonstrar a tempestividade do mesmo.

A comunicação ao embargante acerca da decisão que julgou como improcedente o Recurso de Reconsideração outrora interposto foi efetivada no dia 02/01/2023. Considerando que o prazo para opor embargos de declaração é de 10 (dez) dias, na forma do § 1º do art. 287 do Regimento Interno do TCU, pela regra de contagem do art. 185 do mesmo diploma legal, tem-se que prazo é, portanto, em 13/02/2023 (segunda-feira).

Desta feita, não restam dúvidas quanto à tempestividade destes embargos declaratórios.

02. DO CABIMENTO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

*De acordo com o art. 287 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, **cabem embargos de declaração contra decisão que contiver obscuridade, omissão ou contradição**, senão veja-se:*

Art. 287. Cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal.

Para Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart, obscuridade significa falta de clareza no desenvolvimento das ideias que norteiam a fundamentação da decisão; contradição significa falta de clareza decorrente da justaposição de fundamentos antagônicos; e omissão representa a falta de manifestação expressa sobre algum ponto ventilado na causa, e sobre o qual deveria manifestar-se o juiz ou o tribunal.

In casu, verifica-se a presença de omissão da decisão embargada, segundo o que é desenvolvido a seguir.

03. DA DECISÃO EMBARGADA

O referido processo trata de Tomada de Contas Especial instaurada em face dos Requeridos, o Sr. José Leonaldo dos Santos Arruda e a Sra. Maria Alda Aires Costa, em virtude de irregularidades constatadas na aplicação de recursos federais do Termo de Compromisso nº 003/2013, Registro Siafi nº 678583, entre o Município de Curalinho e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, no período de 20/12/2013 a 25/12/2016, referente ao recebimento do quantum de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) à Municipalidade para a execução de obra de construção de 72 micro estações de tratamento de água no PAE Ilha Jupatituba, Ilha Sapateiro, Ilha Mutum, Ilha São Pedro e Brabosa e Ilha Panacu no Município de Curalinho, com prazo de apresentação de prestação de contas até 23/02/2017.

A decisão desta Corte de Contas declarou a irregularidade das referidas contas, condenando a aplicação de multa de R\$8.000,00.

Da referida decisão foi interposto Recurso de Reconsideração, o qual foi negado provimento.

Contudo, em razão da omissão a ser sanada na decisão, os requeridos opuseram embargos de declaração, que foram conhecidos, porém, negados, de forma omissa como se pretende explanar.

04. DAS RAZÕES DOS EMBARGOS

4.1. DA PERMANÊNCIA DA OMISSÃO ENCONTRADA NO ACÓRDÃO. DA AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE POR IRREGULARIDADES PRATICADAS PELA ANTIGA GESTÃO.

Como se observa dos autos do processo, o INCRA repassou ao Município de Curalinho/PA, recursos no valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) visando à execução de obra de construção de 72 micro estações de tratamento de água no PAE Ilha Jupatituba, Ilha Sapateiro, Ilha Mutum, Ilha São Pedro e Brabosa e Ilha Panacu no Município de Curalinho, cuja vigência se deu entre 20/12/2013 a 25/12/2016 e prazo de apresentação da prestação de contas 23/02/2017.

Esses recursos necessitam da devida prestação de contas, conforme prevê o parágrafo único do Art.70 da Constituição Federal. Assim, a prestação de contas é um dever estabelecido na Constituição que obriga tanto o Presidente da República quanto os administradores de órgãos e entidades do setor público. No que toca os administradores, cabe prestar contas dos resultados alcançados na gestão dos recursos confiados à sua responsabilidade em face dos objetivos de interesse coletivo estabelecidos pelo poder público (accountability).

Nesse sentido, o propósito da prestação de contas é assegurar a transparência e a responsabilidade na administração pública, bem como dar suporte às decisões de alocação de recursos, promover a defesa do patrimônio público e, sobretudo, informar aos cidadãos, que são os usuários dos bens e serviços produzidos pela administração pública e principais provedores dos recursos para o seu funcionamento.

Observa-se que, no caso em apreço, a Sra. Maria Alda Aires Costa, Prefeita Municipal de Curalinho no ano de 2017, não conseguiu apresentar a documentação referente à obra de construção de 72 micro estações de tratamento de água no PAE Ilha Jupatituba, Ilha Sapateiro, Ilha Mutum, Ilha São Pedro e Brabosa e Ilha Panacu no Município de Curalinho com os valores recebidos do INCRA.

Veja que toda a vigência do Termo de Compromisso se deu na gestão anterior, ou seja, todos os contratos e demais documentos advindos do recebimento dos valores pelo INCRA se deram antes da gestão da Sra. Maria Alda. Dessa forma, no ano de 2017 - início da gestão da Sra. Maria Alda - seria realizado apenas a prestação de contas. No entanto, como a gestora poderia prestar contas se o Prefeito antecessor nada deixou de documentação e informações?

Ocorre que essa omissão não se deu por dolo em omitir as transições efetuadas, mas sim pelo motivo de que tais transações ocorreram entre 2013-2016, época que a Sra. Maria Alda ainda não se encontrava na gestão e com poucos documentos e explicações sobre a gestão no período.

O inciso VI do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), com a redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021, passou a dispor que constitui ato de improbidade administrativa deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades.

Aqui, cuidemos da rota de alcance desse dever de prestar contas quando da análise do caso sujeito à apuração (Acórdão 2845/2019 TCU) no âmbito do controle formal.

Não se excetua do dever de prestar contas o encaminhamento da documentação necessária ao exercício das competências conferidas aos Tribunais de Contas, ordinariamente, conforme normatizado, ou em suas auditorias, inspeções e demais procedimentos de fiscalização, de modo que o descumprimento às requisições de documentos caracteriza infração sujeita à irregularidade de contas, à guisa do artigo 16, III 'a' da Lei Orgânica do TCU.

Retomando o atual texto do inciso VI do artigo 11 da LIA, relevante anotar, quanto ao elemento normativo — 'desde que disponha de condições para isso', que a sua presença se presta a afastar o enquadramento da conduta omissiva no sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, quando não houver justa causa para a omissão, tendo buscado o legislador conferir aderência ao vetor de interpretação de que trata o artigo 22 da LINDB: obstáculos e dificuldades reais do gestor.

Nessa perspectiva, quando assumiu o mandato, em 2017, não teve acesso de pronto a todas as transações que ocorreram referentes ao Termo de Compromisso. Dessa forma, pela desorganização e irregularidades da gestão anterior, não conseguiu realizar a prestação de contas e verificar todos os valores que foram movimentados.

Por tais motivos, o sucessor na gestão municipal não pode ser responsabilizado pela prestação de contas por culpa da má gestão anterior, tendo evidentemente este apresentado tudo que podia e lhe competia ao Fiscal das Contas.

Há entendimento do próprio TCU, em situação semelhante de omissão no dever de prestar contas referente ao Projovem, afirmando que a apresentação extemporânea da prestação de contas, sem atenuantes que justifiquem o atraso, porém com elementos que comprovem a boa e regular aplicação dos recursos, permite a exclusão do débito, mas não elide a omissão inicial, cabendo o julgamento pela irregularidade das contas com aplicação de multa apenas do gestor omissor:

*TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA PROJovem CAMPO. EXERCÍCIO DE 2014. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO DO PREFEITO GESTOR. AUDIÊNCIA DO PREFEITO SUCESSOR QUANTO À OMISSÃO. REVELIA DESTA ÚLTIMO. APRESENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DEPOIS DO CHAMAMENTO DOS RESPONSÁVEIS AOS AUTOS. COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. OMISSÃO CARACTERIZADA. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS DO ANTECESSOR. CONTAS IRREGULARES DO SUCESSOR, COM APLICAÇÃO DE MULTA. CIÊNCIA. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos pelo município de Monsenhor Hipólito/PI por força do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Campo), no exercício de 2014. 2. A ação tem por finalidade promover a qualificação de jovens com idade de 18 a 29 anos que não tenham concluído o ensino fundamental. Para sua execução, o FNDE repassou ao município a importância total de R\$ 750.867,00. 3. O prazo para prestar contas encerrou-se em 8/2/2018. 4. **No entanto, conforme consta do processo, a prestação de contas não foi encaminhada, motivo que levou o órgão concedente a notificar os responsáveis para que apresentassem a documentação pertinente ou devolvessem os valores recebidos. Como não foram apresentadas justificativas capazes de afastar as irregularidades, instaurou-se a presente tomada de contas especial.** 5. Nesta Corte de Contas, foi promovida a citação do sr. Francisco Anísio de Sousa, ex-prefeito no período de 1º/1/2013 a 31/12/2016, pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados. Por outro lado, o prefeito sucessor, sr. Zenon de Moura Bezerra, que assumiu a gestão em 1º/1/2017, foi ouvido em audiência pelo não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas, por ter expirado durante seu mandato. 6. Regularmente notificado (ex vi do ofício e do aviso de recebimento insertos às peças 34 e 40), o sr. Zenon de Moura Bezerra constituiu procurador e requereu vista dos*

autos, mas, depois, não se manifestou. Ou seja, o prefeito sucessor deixou transcorrer in albis o prazo para defesa e não apresentou suas razões de justificativa. Deve-se, portanto, dar seguimento ao processo. 7. O sr. Francisco Anísio de Sousa alegou que, imediatamente após ter sido notificado pelo TCU, procurou a empresa de contabilidade responsável por auxiliar o município na época, recebeu a documentação do programa (comprovantes de despesas, extratos bancários, dentre outras coisas) e encaminhou, via sistema do FNDE, a prestação de contas. 8. Diligenciado, o FNDE confirmou o recebimento intempestivo da documentação. Algum tempo depois, encaminhou duas notas técnicas nas quais concluiu pela regularidade da execução física e financeira do programa. A SecexTCE endossou as conclusões da autarquia. 9. De fato, em que pese ter sido estabelecida uma meta de atendimento de 100 jovens ao longo dos 24 meses de formação, observou-se uma média de frequência de 84 alunos. Como essa redução foi inferior à diminuição histórica de matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) nos censos escolares de 2008 e 2019, considerou-se aceitável o resultado alcançado. **No tocante à execução financeira, não foram encontrados indícios de dano ao erário.** 10. **Essas constatações são suficientes, a meu ver, para acompanhar os pareceres precedentes, acolher as alegações de defesa do prefeito que geriu os recursos (sr. Francisco Anísio de Sousa) e julgar regulares com ressalvas suas contas.** 11. **Nesses casos, a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdão 800/2008-TCU-Segunda Câmara e 1.217/2019-Plenário, é pacífica no sentido de que a apresentação extemporânea da prestação de contas, sem atenuantes que justifiquem o atraso, porém com elementos que comprovem a boa e regular aplicação dos recursos, permite a exclusão do débito, mas não elide a omissão inicial, cabendo o julgamento pela irregularidade das contas com aplicação de multa do gestor omissor (sr. Zenon de Moura Bezerra).** 12. No caso concreto, há um agravante: a omissão só foi sanada após o chamamento dos responsáveis aos autos. A audiência e a citação foram realizadas, respectivamente, em 4/3/2020 (peça 40) e em 20/4/2020 (peça 46). A documentação só veio a ser encaminhada ao FNDE em 21/7/2020. 13. Por essa razão, em concordância com os pareceres precedentes, entendo que as contas do prefeito sucessor (sr. Zenon de Moura Bezerra) devem ser julgadas irregulares, devendo-se aplicar-lhe multa de R\$ 10.000,00. 14. Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação desta Primeira Câmara (Tomada de contas especial – Acórdão 15158/2021 Primeira Câmara – Relator Benjamin Zymler – Processo 040.036/2019-7 – Data da sessão 21/09/2021)

Nesse entendimento, apesar deste Tribunal ter considerado que não houve uma boa e regular aplicação dos recursos, verifica-se que isso se deu pela desorganização e má gestão do prefeito antecessor.

Dessa forma, a Requerida, Sr. Maria Alda, ser responsabilizada com a eventual aplicação de multa pela omissão na prestação de contas é desarrazoado e não condiz com o que efetivamente se operou no presente convênio. **Vê-se que é muito benéfico que o antigo gestor receba os recursos, deixe tudo desorganizado, não demonstre onde foram realizadas as despesas e o prefeito sucessor, responsável pela prestação de contas, seja responsabilizado pela ausência de apresentação da documentação de movimentações que ele não realizou.**

Inclusive, é possível aplicar por analogia o entendimento consolidado do STJ que em se tratando de inadimplência cometida por gestão municipal anterior, em que o atual prefeito tomou providências para regularizar a situação, não deve o nome do Município ser inscrito no cadastro de inadimplentes (STJ. AgRg no Ag 1241532/DF. Rel.: Min. ARNALDO ESTEVES LIMA. Pub.: 17/02/2011).

Outrossim, ainda a respeito da boa-fé, o Regimento Interno do TCU trata do assunto em relação à prestação de contas e tomada de contas especial. Transcreve-se abaixo o dispositivo, in verbis:

Art. 201. A decisão em processo de prestação ou de tomada de contas, mesmo especial, pode ser preliminar, definitiva ou terminativa. (...)

§2º Na oportunidade da resposta à citação, será examinada a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável e a inexistência de outra irregularidade nas contas.

Conforme amplamente demonstrado, vislumbrou-se a boa-fé da Sra. Maria Alda, vez que, em sua gestão, não apresentou irregularidades nas contas, embora não tenha conseguido apresentar a prestação de contas referente aos recursos recebidos na gestão anterior.

Portanto, sobre o assunto é importante que se reconheça que a ausência de prestação de contas se verificou por culpa da gestão anterior omissa, não podendo o Sra. Maria Alda ser responsabilizada.

Sendo assim, conclui-se que é ausente efetiva prática de ato lesivo ao erário público pelo embargante, levando-se em consideração que as condutas dirigidas ao mesmo tratam-se de meras impropriedades formais na composição do processo de prestação de contas, as quais foram devidamente sanadas na ocasião da apresentação da defesa e recurso de reconsideração, oportunidade na qual foram trazidas novas informações que justificam as

observações efetuadas pela Corte de Contas, enfim demonstrando o real cumprimento dos limites estabelecidos na Constituição.

Compete a este recurso de embargos tecer alguns comentários pontuais sobre a inexistência de devido enfrentamento das razões de defesa na decisão recorrida, vez que não há elementos materiais e/ou jurídicos que justifiquem a sua manutenção no mundo jurídico, violando-se assim o disposto na Carta Magna que deixa claro em seu art. 93, inciso IX, o dever dos Magistrados de fundamentar suas decisões, nos seguintes termos:

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

(...)

IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

Neste esteio, o Código de Processo Civil de 2015 tratou de dispor sobre os elementos essenciais de uma decisão, dentre eles o fundamento ao qual se ampara para conceder ou não o direito invocado pela autora, nos seguintes termos:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

I - o relatório, que conterà os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;

II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;

III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.

De maneira diversa ao que impõe a Lei Maior, pela leitura da decisão emanada, verifica-se que não há a delimitação de tese contra a argumentação suscitada pela parte embargante, ou seja, houve a prolação de decisão sem ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES/DOCUMENTOS APRESENTADOS NA DEFESA E NO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO de forma exauriente ou ainda com a devida justificativa, ante ainda as teses apresentadas pela parte recorrente, sobretudo quanto a ausência de vícios materiais passíveis de se resultar na reprovação das respectivas contas.

Note-se que todo este arcabouço de fundamentações, além de diversos outros argumentos foram levados ao juízo que se absteve de apresentar decisão plenamente fundamentada e clara sobre o que teria restado comprovado nos autos, incorrendo então em erro passível de ajuste por meio dos embargos de declaração.

Assim, neste ato pede-se que sejam CONSIDERADAS AS ALEGAÇÕES APRESENTADAS para que a decisão seja reformada e as contas aprovadas. Ou subsidiariamente, que estas sejam aprovadas com ressalvas.

05. DO PEDIDO

Ante o exposto, requer-se que os presentes embargos de declaração sejam conhecidos e julgados como **TOTALMENTE PROVIDOS** para, sanada a omissão apontada, que a decisão seja modificada para:

1 – O recebimento do Recurso, por está preenchido todos os requisitos;

2 – A reforma da decisão, reconhecendo a omissão em considerar todos os fatos explanados no pedido de reconsideração, afastando a aplicação de multa a Sra. Maria Alda, considerando os fatos e fundamentos jurídicos expostos.” (destaques no original)

É o relatório.