

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 005.918/2019-7

Natureza: I - Recurso de reconsideração em Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Cururupu – MA

Responsáveis: José Carlos de Almeida Júnior (282.163.693-87); Rosária de Fátima Chaves (094.137.153-00).

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).

Representação legal: Pedro Durans Braid Ribeiro (OAB-MA 10.255), representando Prefeitura Municipal de Cururupu – MA; Pedro Durans Braid Ribeiro (OAB-MA 10.255), representando Rosária de Fátima Chaves.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MUNICÍPIO DE CURURUPU/MA. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS DE RECURSOS TRANSFERIDOS PELO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO. CITAÇÃO. REVELIA DO PREFEITO ANTECESSOR, RESPONSÁVEL PELA GESTÃO DOS VALORES. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DA PREFEITA SUCESSORA, RESPONSÁVEL PELA APRESENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO INTERPOSTO PELA PREFEITA SUCESSORA. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo, abaixo, na íntegra, a instrução lavrada no âmbito da então Serur, atual AudRecursos, com a qual se manifestaram de acordo os seus dirigentes e o Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peças 98-102):

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Rosária de Fátima Chaves (peças 75-77), pelo qual contesta o Acórdão 5.130/2021-TCU-2ª Câmara (Relator Ministro Bruno Dantas), prolatado na Sessão Telepresencial realizada em 30/3/2021 (peça 58).

2. *A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em desfavor dos ex-Prefeitos de Cururupu/MA, José Carlos de Almeida Júnior (gestão 2013-2016) e Rosária de Fátima Chaves (gestão 2017-2020), em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Brasil Alfabetizado (PBA),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar José Carlos de Almeida Júnior (282.163.693-87) revel para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. rejeitar as razões de justificativa de Rosária de Fátima Chaves (094.137.153-00);

9.3. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inc. III, da mesma Lei, as contas de Rosária de Fátima Chaves (094.137.153-00);

9.4. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inc. III, da mesma Lei, as contas de José Carlos de Almeida Júnior (282.163.693-87) e condená-lo ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
<i>19/2/2 016</i>	<i>147.28 2,69</i>

9.5. aplicar multa no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, a José Carlos de Almeida Júnior (282.163.693-87), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inc. III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. aplicar multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), com fundamento no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno do TCU, a Rosária de Fátima Chaves (094.137.153-00), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inc. III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.8. autorizar desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.9. enviar cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e

9.10. enviar cópia deste acórdão ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, ao Município de Cururupu/MA e aos responsáveis.

HISTÓRICO

3. *O presente processo cuidou originalmente Tomada de Contas Especial - TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE em desfavor de José Carlos de Almeida Júnior e Rosária de Fátima Chaves, prefeitos municipais de Cururupu/MA nas gestões respectivas de 2013 a 2016 e 2017 a 2020.*
4. *A motivação para a instauração das contas foi a omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos pelo município relativos ao Programa Brasil Alfabetizado - PBA, com vigência entre 24/9/2015 e 24/9/2017 (Ciclo/2015), no valor de R\$ 147.282,69.*
5. *O Relatório de TCE 364/2018 concluiu pela responsabilidade solidária dos ex-prefeitos, pois o Sr. José Carlos foi o gestor dos recursos, enquanto a Sra. Rosária deveria prestar formalmente as contas, cujo prazo final foi em sua gestão (peça 17).*
6. *No âmbito do TCU, houve a citação do prefeito gestor e a audiência da Sra. Rosária, pois a esta cabia apenas prestar formalmente as contas do PBA/2015 (peças 29-32 e 42-45). O ex-alcaide manteve-se silente e a ex-prefeita apresentou razões de justificativa que foram rejeitadas (peças 35-39).*
7. *Em linha com a proposta da Secex-TCE (peças 53-5) e o Parecer do Ministério Público/TCU (peça 56), o Acórdão 5.130/2021-TCU-2.^a Câmara condenou o ex-prefeito em débito, além de aplicar multa aos dois ex-gestores.*
8. *Irresignada com o decisum, a Sra. Rosária de Fátima Chaves apresentou o recurso de reconsideração (peças 75-77) o qual se passa a examinar.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. *Em exame preliminar de admissibilidade essa secretaria propôs conhecer o recurso de reconsideração de Rosária de Fátima Chaves, suspendendo os efeitos dos itens 9.3, 9.6 e 9.7 do Acórdão 5.130/2021-TCU-2.^a Câmara, com fulcro nos artigos 32, I e 33 da Lei 8.443/1992 (peças 81-82), o que foi ratificado por despacho do Ministro Raimundo Carreiro (peça 87).*

EXAME DE MÉRITO

10. Delimitação do recurso

- 10.1. *Constitui objeto do recurso de Rosária de Fátima Chaves (peças 75-77) definir se:*

- a) *houve a prescrição da pretensão punitiva pelo TCU;*
- b) *a recorrente omitiu-se quanto ao dever de prestar contas.*

11. Da Prescrição

- 11.1. *A recorrente não apresentou argumentos a respeito da prescrição, entretanto, a análise acerca de sua eventual ocorrência se torna necessária, em razão do recente julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), do RE 636.886 (Tema 899 da repercussão geral).*

- 11.2. *Nesse ponto é importante mencionar que nos processos de controle externo, matéria de ordem pública pode ser revista de ofício ou mediante provocação da parte, por simples petição, independentemente da interposição de recurso (Acórdão 1.160/2015-TCU-Plenário, Rel. Ministro Augusto Nardes). Do mesmo modo, ressalta-se que questões de ordem pública autorizam o órgão ad quem a julgar fora do que consta nas razões ou contrarrazões do recurso (Acórdão 690/2010-TCU-Plenário, Rel. Ministro Augusto Nardes).*

- 11.3. *No exame da prescrição a Secretaria de Recursos - Serur tem adotado os entendimentos detalhados no documento juntado como a peça 97 dos autos, que contém estudo e pronunciamentos*

anteriores da secretaria sobre o tema. Nessas manifestações estão desenvolvidas as seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:

a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor e dimensionar as consequências legais da conduta, independentemente de terem natureza punitiva ou ressarcitória;

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime da Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito. Assim, sem prejuízo de também se realizar o exame da prescrição segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado na formulação da proposta de encaminhamento será em princípio o da Lei 9.873/1999, a menos que esta opção implique em prejuízo para o recorrente relativamente aos ditames do aresto recorrido.

11.4. Portanto, sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado na formulação da proposta de encaminhamento será o da Lei 9.873/1999. No caso presente, a Sra. Rosária de Fátima Chaves foi multada, sem a atribuição de débito algum, razão pela qual o exame a seguir tem enfoque na pretensão punitiva do tribunal.

Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário:

11.5. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

11.6. Entre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.

11.7. Desta feita, adotar-se-á a data de 31/10/2017 como marco inicial da contagem, quando expirou o prazo para a apresentação das contas do Programa Brasil Alfabetizado/Ciclo 2015. Segundo a jurisprudência do tribunal, o que ocorrer primeiro entre o prazo final para a prestação de contas (peça 17, p. 1) e a data de sua entrega deve ser o marco inicial dessa contagem (v.g. Acórdãos 3.749/2018-TCU-2ª Câmara; Rel. Min. Ana Arraes e 2.278/2019-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Subs. Augusto Sherman Cavalcanti).

11.8. Ademais, a citação da recorrente foi implicitamente autorizada em 5/4/2019, pelo despacho do secretário da Secex-TCE (peça 26), e o Acórdão 5.130/2021-TCU-2ª Câmara ora recorrido foi prolatado na Sessão Telepresencial realizada em 30/3/2021 (peça 58).

11.9. Conclui-se, então, que não estaria prescrita a possibilidade de aplicação de multa caso fossem adotados os parâmetros definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

11.10. Por sua vez, adotando-se as regras fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, observa-se que também não ocorreu a prescrição em relação à Sra. Rosária de Fátima Chaves. Para tanto, é preciso considerar os parâmetros a seguir.

a) Termo inicial:

11.11. A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo em se tratando de infração de caráter permanente ou continuado. Nesta hipótese, a prescrição começa a correr não da data de cada fato, e sim “do dia em que tiver cessado” a permanência ou a continuidade.

11.12. Porém, no presente caso, a exemplo da análise anterior pelos ditames do Código Civil, adotar-se-á a data de 31/10/2017 como início da contagem prescricional, dada a omissão não sanada do dever de prestar contas.

b) Prazo:

11.13. A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal”.

11.14. Neste processo de contas especiais não houve a conclusão pelo possível cometimento de algum crime e, então, o prazo prescricional a ser adotado é o geral de cinco anos.

11.15. Além do prazo geral, sobredita lei prevê, em seu art. 1º, §1º, a hipótese de ocorrência da chamada prescrição intercorrente, ou seja, quando há o interregno de três anos sem alguma movimentação no processo instaurado para a apuração dos fatos, e o marco inicial desta contagem específica é o surgimento do processo administrativo apuratório.

11.16. No presente caso foi emitido o Termo de Instauração de TCE 322/2018, de 11/06/2018, a considerar a assinatura do Coordenador-Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas (peça 1). Adotar-se-á, então, essa data como marco inicial da prescrição intercorrente.

c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

11.17. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, II). Com esse fundamento, houve a seguinte sequência de atos apuratórios, a partir de 31/10/2017, com a consequente interrupção da prescrição, até a prolação do Acórdão 5.130/2021-TCU-2ª Câmara ora recorrido: (a) Informação 1583/2018, de 9/5/2018 (peça 10); (b) instauração da TCE em 11/6/2018 (peça 1); (c) Parecer 3586/2018, de 11/7/2018 (peça 15); (d) Relatório de TCE 364/2018, de 28/6/2018 (peça 17); (e) instrução da Secex-TCE e despachos do diretor e do secretário, de 4 e 5/4/2019 (peças 24-26); (f) instrução da Secex-TCE e despachos do diretor e do secretário, de 29 e 30/9/2020 (peças 53-55) e (g) Parecer do MP/TCU, assinado eletronicamente em 18/11/2020 (peça 56).

11.18. Cumpre observar que alguns documentos deram andamento ao processo, mas não configuram propriamente um ato apuratório, a exemplo do Relatório de Auditoria 8/2019, de 8/1/2019 (peça 18), Certificado de Auditoria 8/2019, de 10/1/2019 (peça 19), Parecer do Dirigente de Controle Interno 8/2019, de 10/1/2019 (peça 20), entre outros.

d) Interrupções pela citação/audiência dos responsáveis:

11.19. A prescrição também é interrompida “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação (ou audiência) propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento houve a interrupção nas seguintes oportunidades relativamente à recorrente: (a) Ofício 19447E/2017, de 17/11/2017, recebido em 28/11/2017 (peças 6 e 9) e (b) Ofício 1791/2019, de 15/4/2019, recebido em 3/5/2019 (peças 29 e 31).

e) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

11.20. Por fim, a prescrição também se interrompe “pela decisão condenatória recorrível” (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, como visto, ocorreu a interrupção em 30/3/2021, data da sessão em que foi proferido o Acórdão 5.130/2021-TCU-2ª Câmara (peça 58). Essa interrupção é relevante, por estabelecer prazo para julgamento do recurso.

f) Da prescrição intercorrente:

11.21. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.

11.22. Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

11.23. Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

11.24. A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a “apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.

11.25. Em muitas situações o exame da prescrição intercorrente pode ficar prejudicado nos processos já em tramitação no TCU. Como a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, as peças que compõem a tomada de contas especial, elencadas no artigo 10 da Instrução Normativa-TCU 71/2012, não contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, o que pode prejudicar a análise de eventual paralisação por mais de três anos.

11.26. Assim, caso o tribunal venha a adotar a sistemática da Lei 9.873/1999 para aferir a prescrição, convém avaliar, oportunamente, a possibilidade de ajustes na IN-TCU 71/2012, para que as tomadas de contas especiais encaminhadas ao TCU contemplem informações sobre as interrupções ocorridas na fase interna do procedimento como, por exemplo, declaração do órgão instaurador da TCE, de que o processo não ficou paralisado por mais de três anos, na forma do art. 1º, § 1º, da citada lei.

11.27. Especificamente quanto a esta tomada de contas especial, as causas de interrupção elencadas acima permitem evidenciar que o processo teve andamento regular desde a sua instauração em 11/6/2018, não incidindo a prescrição, seja pelo prazo geral de cinco anos, seja a prescrição intercorrente.

g) Conclusão:

11.28. Observa-se, pelos eventos indicados, e tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição nos processos do TCU, que não transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição, seja pelo prazo geral, seja a intercorrente.

A possibilidade de adoção de novo critério no caso concreto

11.29. Por fim, são oportunas algumas considerações sobre a possibilidade de aplicar, neste processo, novo critério para exame da prescrição, diverso do considerado no julgamento originário (que seguiu o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário).

11.30. O artigo 926 do Código de Processo Civil positivou a orientação de que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”, com o fim de inibir que decisões contemporâneas adotem soluções distintas para uma mesma questão, comprometendo os valores de isonomia e previsibilidade, essenciais à segurança jurídica.

11.31. Isso não impede a reorientação da jurisprudência, sempre que evidenciada a necessidade de ajustar o entendimento à correta exegese das normas legais. E é perfeitamente possível, e até mesmo comum, que a reorientação se dê em grau recursal, pois o recurso devolve à “apreciação e julgamento pelo tribunal de todas as questões (...) relativas ao capítulo impugnado” (art. 1.013, § 1º, do CPC), para que se profira novo julgamento, procedendo-se à correta aplicação do direito.

11.32. Todavia, em se tratando de recurso, deve-se observar a proibição de reformatio in pejus, não se aplicando o novo entendimento se dele resultarem efeitos práticos mais gravosos ao recorrente. O novo critério pode ser aplicado, contudo, não só se produzir efeitos favoráveis, mas também se conduzir à manutenção da decisão recorrida, ainda que por outros fundamentos.

12. Da omissão no dever de prestar contas

12.1. No recurso da Sra. Rosária de Fátima Chaves é argumentado que não havia algo diferente a fazer além das providências que a ex-prefeita municipal de Cururupu/MA adotou ao constatar a ausência de documentos sobre a prestação de contas do Programa Brasil Alfabetizado/Ciclo de 2015. Consta que a recorrente providenciou as medidas previstas em lei, quais sejam: instauração de tomada de contas especial, ajuizamento de ação de improbidade e representação criminal ao Ministério Público. Além disso, notificou o prefeito anterior para que apresentasse as contas ou devolvesse os recursos geridos, sem receber resposta. Alude-se ao artigo 84 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967.

12.2. E observa que não houve dolo ou culpa na conduta da Sra. Rosária, tampouco nexo de causalidade entre conduta e a ausência da prestação de contas, elementos necessários para a responsabilização no TCU, conforme alguns julgados que menciona, reforçando que não apresentou as contas ante a ausência de documentos, a exemplo de notas fiscais, entre outros.

12.3. Foram anexados ao recurso o Ofício 34/2017-PGM, de 4/12/2017 (peça 76), além da primeira página da Representação do município ao Ministério Público Federal, protocolizada em 5/12/2017, acerca das contas do PBA/2015 (peça 77). Esta Representação consta em sua integralidade à peça 37 dos autos.

Análise

12.4. A razão maior para a aplicação de multa à Sra. Rosária de Fátima Chaves pelo Acórdão 5.130/2021-TCU-2.^a Câmara foi a ausência de providências para ao menos tentar obter a documentação necessária à entrega da prestação de contas do Programa Brasil Alfabetizado - PBA do Ciclo de 2015.

12.5. O PBA/2015 estava regido pela Resolução CD/FNDE 8, de 24/9/2015. O artigo 30, §§1.º, 2º e 3.º da norma trata da não apresentação das contas por culpa ou dolo do ex-gestor, conforme defende a recorrente (grifos acrescidos):

Art. 30. O EEx que não apresentar ou não tiver aprovada a prestação de contas dos recursos financeiros recebidos por motivo de força maior ou caso fortuito deverá apresentar as devidas justificativas ao FNDE.

§ 1º Considera-se caso fortuito, dentre outros, a falta ou anão aprovação, no todo ou em parte, da prestação de contas, por dolo ou culpa do gestor anterior.

§ 2º Na falta de apresentação ou da não aprovação, no todo ou em parte, da prestação de contas por culpa ou dolo do ex-gestor, as justificativas a que se refere o caput deste artigo deverão ser obrigatoriamente apresentadas pelo gestor que estiver no exercício do cargo, acompanhadas, necessariamente, de cópia autenticada de representação protocolada junto ao respectivo órgão do Ministério Público para adoção das providências cíveis e criminais da sua alçada.

§ 3º É de responsabilidade do gestor atual a instrução obrigatória da representação, nos moldes legais exigidos, a ser protocolada no Ministério Público com, no mínimo, os seguintes elementos:

- I- qualquer documento disponível referente à transferência dos recursos, inclusive extratos da conta corrente específica do Programa Brasil Alfabetizado, inclusive os de aplicação no mercado financeiro, se houver, demonstrando a inexistência de recursos no período de gestão do representante;*
- II - relatório das ações empreendidas com os recursos transferidos;*
- III- qualificação do ex-gestor, inclusive com o endereço atualizado, se houver; e*
- (...)*

12.6. Observa-se que a par outras medidas a serem adotadas, em especial a Representação ao Ministério Público, resta claro que o sucessor do gestor dos recursos deve apresentar ao próprio FNDE justificativas para não entregar as contas no caso de dolo ou culpa do antecessor, com as dificuldades para fazê-lo.

12.7. A tradicional jurisprudência do TCU abarca essa previsão, a exemplos dos seguintes julgados proferidos com considerável intervalo temporal ('Jurisprudência Seleccionada'; site TCU):

Cabe ao prefeito sucessor, sob pena das sanções cabíveis, dentro do prazo para apresentação da prestação de contas de recursos recebidos por seu antecessor, se for o caso, demonstrar ao concedente a impossibilidade de prestar as referidas contas (art. 26-A, § 8º, da Lei 10.522/2002), além de adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público (Súmula TCU 230). (Acórdão 12.436/2021-TCU-2.ª Câmara; Rel. Min. Raimundo Carreiro)

É regular a conduta do prefeito sucessor que, ante justificativa plausível sobre a impossibilidade de prestar contas dos recursos federais geridos por seu antecessor, comunica o fato ao órgão ou à entidade concedente e lhe solicita a instauração da tomada de contas especial, ainda que, em nome da municipalidade, deixe de ajuizar ação judicial em desfavor daquele, tendo em vista a regra disposta no art. 26-A, § 8º, da Lei 10.522/2002. (Acórdão 12.533/2019-TCU-2.ª Câmara; Rel. Min. Ana Arraes)

12.8. Em consonância com a jurisprudência do tribunal, a Instrução Normativa-TCU 71, de 28/11/2012, sofreu recente ajuste para deixar expressa a necessidade de medidas legais de resguardo do erário público acompanhadas de justificativas que demonstrem a impossibilidade de prestar contas no prazo legal (artigo 9.B, parágrafo único).

12.9. Admite-se que a adoção de medidas legais como a Representação ao Ministério Público, a interposição de ação de improbidade administrativa e a comunicação dos fatos ao Tribunal de Contas da União podem, em tese, ser compreendidas pelo novo gestor encarregado da prestação formal das contas como suficiente a resguardar o erário público no caso de recursos federais. É o que a Súmula-TCU 230 enseja interpretar, por exemplo, quando alude tão somente à adoção de “medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público”.

12.10. De outro turno, no caso presente, em que pese não haver um rol expresso de medidas a serem adotadas pelo sucessor do efetivo gestor dos recursos com a finalidade de ao menos tentar adimplir a obrigação de prestar contas, resta clara a previsão de informar ao FNDE acerca das dificuldades encontradas para a apresentação das contas, em vista da norma regulamentadora do próprio órgão, conforme acima transcrito.

12.11. Nesse passo, anteriormente a Sra. Rosária havia trazido aos autos cópias de Representação ao Ministério Público Federal, do pedido de instauração de TCE encaminhado ao TCU e da petição inicial de uma Ação de Improbidade Administrativa, todos em face do Sr. José Carlos de Almeida Júnior, prefeito que lhe antecedeu em Cururupu/MA e efetivo gestor dos recursos do PBA/2015 (peças 34-38).

12.12. Porém, não há nos autos prova de que a Sr. Rosária tenha informado ao FNDE nem mesmo sobre tais medidas adotadas ainda em 2017, pois a entidade instaurou a tomada de contas especial em 2018 e, inclusive, a então prefeita municipal não se manifestou quando notificada pela autarquia federal.

12.13. Desta feita, a recorrente traz como elemento principal de seu recurso o Ofício 34/2017-PGM, de 4/12/2017, pelo qual a prefeitura haveria notificado o prefeito anterior a providenciar o protocolo da prestação de contas do PBA para os exercícios 2013 a 2015, ou, alternativamente, a documentação necessária à sua montagem (peça 76).

12.14. No Ofício 34/2017 consta uma assinatura de pessoa diversa do Sr. José Carlos, em 5/12/2017, informando o recebimento do documento, mas sem a identificação de seu número de identidade ou do cadastro na Receita Federal do Brasil.

12.15. Nota-se que o Ofício 34/2017 é datado de 4/12/2017, enquanto a comunicação ao TCU foi na mesma data, de 4/12/2017, a Representação ao MPF foi realizada apenas um dia depois, em 5/12/2017, e o ajuizamento da ação de improbidade tenha ocorrido após dois dias, em 6/4/2017 (peças 35, 36, 37 e 77). Em adição, na supramencionada Representação consta que as contas do PAB/2015 haviam sido consideradas irregulares, soando contraditório com a própria ausência das contas.

12.16. Tais constatações, por evidente, não elidem a responsabilidade do ex-prefeito Sr. José Carlos de Almeida Júnior, bem como não ensejam desconsiderar as medidas legais adotadas pela Sra. Rosária de Fátima Chaves.

12.17. Ainda, o multicitado Ofício 34/2017 seria suficiente a demonstrar a tentativa da então prefeita municipal em procurar obter a documentação relativa às contas do PAB/2015 junto ao antecessor, ensejando a proposta de provimento de seu recurso de reconsideração para tornar sem efeito a multa aplicada.

12.18. Ocorre que a nosso ver não se verificam elementos mínimos para concluir com razoável segurança pela efetiva notificação do ex-prefeito pelo Ofício 34/2017, ainda que por terceira pessoa, eventualmente sua parenta ou alguma funcionária da residência. Por sinal, o endereço no ofício é o mesmo inserto no Ofício 19448E/2017, de 17/11/2017, encaminhado pelo FNDE ao ex-gestor na mesma época (peça 5, p. 1).

12.19. Todavia, a notificação do FNDE não foi bem-sucedida, levando o órgão a fazer nova tentativa em 2018 (peça 5, p. 2) e, depois, finalmente a notificar o ex-prefeito por edital publicado no Diário Oficial da União (peça 7). Oportuno esclarecer que não se trata em absoluto de lançar qualquer dúvida sobre a legitimidade do ofício agora trazido aos autos.

12.20. Em conclusão, propõe-se recusar o documento em tela como comprobatório da notificação do Sr. José Carlos de Almeida Júnior, sem prejuízo da recorrente vir a interpor novo recurso ainda cabível, instruindo-o com informações aptas a melhor demonstrar com razoável segurança o atingimento do objetivo pretendido com a expedição do Ofício 34/2017-PGM, de 4/12/2017.

CONCLUSÃO

13. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não houve a prescrição da pretensão punitiva do tribunal relativamente à recorrente, seja pelos ditames do Código Civil (Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário), seja pelas regras da Lei 9.873/1999 (RE 636.886-STF - Tema 899 da Repercussão Geral);

b) a documentação anexada ao recurso, em especial o Ofício 34/2017-PGM, de 4/12/2017, não tem o condão de demonstrar com razoável segurança que a expedição do documento atingiu o objetivo de notificar o prefeito anterior, Sr. José Carlos de Almeida Júnior.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. *Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Rosária de Fátima Chaves contra o Acórdão 5.130/2021-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:*

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;*
- b) dar ciência da decisão que vier a ser proferida à recorrente e aos demais interessados.*

É o relatório.