

VOTO

Em apreciação, recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Carlos Jansen Mota Sousa (peças 168-169), ex-prefeito de Sítio Novo/MA (gestão 2009-2012), contra o Acórdão 1.323/2022-TCU-1ª Câmara (peça 155), proferido nos seguintes termos:

- 9.1. rejeitar as alegações de defesa de Carlos Jansen Mota Sousa e de Impacto Construção e Administração Ltda.;
- 9.2. julgar irregulares suas contas;
- 9.3. condená-los solidariamente ao pagamento à Fundação Nacional de Saúde da importância a seguir especificada, (...):

Data	Valor Histórico (R\$)	Natureza
24/06/2011	250.000,00	Débito
28/11/2017	1.872,82	Crédito

- 9.4. aplicar-lhes multas individuais de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), (...);
(...)

2. Originariamente, trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) contra o Sr. Carlos Jansen Mota Sousa, ex-prefeito de Sítio Novo/MA, e a empresa Impacto Construção e Administração Ltda., tendo em vista a inexecução total de 65 melhorias sanitárias domiciliares e a ausência de comprovação da correta aplicação de recursos do Convênio 1.043/2007, por meio do qual foram transferidos R\$ 250.000,00, em 24/06/2011.

3. Nesta Corte, efetuadas as citações solidárias dos responsáveis, as defesas dos sobreditos responsáveis foram rejeitadas em pareceres uníssonos da então Secretaria de Controle de Tomada de Contas Especial (SecexTCE), do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) e do Relator *a quo*, de modo que suas contas foram julgadas irregulares, com a imputação de débito e da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

4. Nesta fase recursal, o recorrente alega, em síntese, que (peça 168):

- a) a documentação de peça 169, enviada à Funasa em 28/3/2016, comprova que houve a consecução integral do objeto conveniado e que os pagamentos foram realizados à empresa contratada (p. 1);
- b) consoante julgado do Superior Tribunal de Justiça - STJ (REsp 1.482.350), o direito do TCU de instaurar a TCE já decaiu, ante o decurso de 10 anos entre a sua instauração, realizada em 05/02/2018, e data da celebração do convênio em 31/12/2007. Pelo mesmo motivo a pretensão punitiva se encontra prescrita (p. 2-4);
- c) apresentou contas, mas o órgão concedente apontou que a prestação estava incompleta devido à não execução do objeto, o que ocasionou dano ao erário, exclusivamente praticado pela empresa contratada (p. 4);
- d) exerceu seu cargo até o ano de 2012, quando repassou a prestação de contas para a administração seguinte, a fim de que fosse promovida a conclusão do objeto, dado que a vigência do ajuste se encerrou em 22/2/2015, sendo, portanto, desrazoável exigir-lhe a finalização dos serviços pois ela compete ao prefeito sucessor e à empresa (p. 4-5);
- e) o prazo prescricional aplicável para instauração das Tomadas de Contas Especiais é de 5 anos, por analogia ao disposto na Lei 9.873/99 e no Decreto 20.910/32, conforme decisões do STJ e do Tribunal Regional Federal da 1ª região (p. 5-6);
- f) no caso de TCE instaurada no órgão de origem, o termo inicial da contagem do prazo prescricional é a data de repasse dos recursos, a teor do Acórdão 462/2009-TCU-Plenário, rel. Min. subst. Weder de Oliveira (p. 6);

g) segundo a jurisprudência dos tribunais superiores e do Supremo Tribunal Federal (STF), insculpida nos MS 35971 e MS 33201, os prazos prescricionais da Lei 9.873/99 aplicam-se ao procedimento administrativo. Desse modo, o lapso temporal entre o término da vigência do convênio e a instauração da TCE pelo TCU ofende sobremaneira o princípio da segurança jurídica (p. 7-11);

h) a avença e a prestação de contas obedeceram a todas as formalidades exigidas pela legislação vigente, inclusive a realização de certame licitatório, não havendo qualquer indício de desvio de verba ou conduta dolosa. A comprovação encaminhada demonstra a existência de falhas formais que não são capazes impedir o arquivamento deste processo, sendo desarrazoado e desproporcional a determinação de devolução dos montantes recebidos, consoante entendimento do TCU em decisão proferida no TC 016.598/2014-8 (p. 11-12).

i) a ocorrência de imperfeições não implicou qualquer comprometimento da execução do objeto pactuado, da moralidade pública, da impessoalidade e da efetividade. Portanto, as impropriedades ensejam nada mais do que uma ressalva (p. 12-13);

j) o órgão repassador concedeu quitação em face do recebimento da prestação de contas, não indicando qualquer dano, desvio ou inexecução do objeto. Tais circunstâncias não configuram a existência de má-fé (p. 13); e

k) deve-se considerar as circunstâncias e especificidades do caso concreto, pois sempre agiu com boa-fé na gerência dos recursos públicos (p. 13-14).

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), após analisar os apelos recursais apresentados juntamente com a documentação de peça 169, propôs, em pareceres uníssonos (peças 190-191), conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento.

6. A representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (peça 192), Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se de acordo com a proposta apresentada pela unidade instrutiva.

II

7. Conheço do recurso interposto, uma vez que foram satisfeitos os requisitos de admissibilidade dispostos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

8. No mérito, manifesto minha concordância com os pareceres precedentes, razão pela qual adoto os argumentos e as conclusões por eles externados como minhas razões de decidir, exceto pela ressalva que farei com relação à análise da prescrição.

9. Inicialmente, registro que o sr. Carlos Jansen Mota Sousa, quando da apresentação de suas alegações de defesa, apresentou argumentos que foram analisados e rechaçados pelo relator *a quo*, Ministro Jorge Oliveira, nos termos do voto condutor do acórdão recorrido (peça 156), *verbis*:

3. Após analisarem e rejeitarem as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, a Secretaria de Controle de Tomada de Contas Especial – SecexTCE, em pareceres uniformes e com apoio do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, opinou pela irregularidade destas contas especiais, com imputação de débito solidário e multas a ambos os defendentes.

4. Acolho tais manifestações, que incluo entre minhas razões de decidir.

5. Em síntese, o ex-Prefeito alegou: (i) ocorrência da decadência da Lei 9.784/1999, dado o transcurso de mais de 5 (cinco) anos deste o término do prazo para prestação de contas; (ii) prescrição da pretensão punitiva do TCU e comprometimento da ampla defesa, dado o transcurso de prazo superior a 10 (dez) anos desde os fatos; (iii) ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e indenizatória do TCU, nos termos da Lei 9.873/1999; (iv) ausência de dano ao erário, inexistência de desvio ou dolo do gestor e comprovação da adequada aplicação dos

recursos, com existência somente de meras impropriedades formais; e, por fim, (v) a quitação concedida pelo órgão concedente.

6. Como demonstrou a unidade técnica, tais alegações não podem ser aceitas, pois: (i) não foram descaracterizadas as constatações de inexecução completa do objeto pactuado e de realização de pagamentos indevidos à empresa contratada por serviços por ela não prestados; (ii) não se aplica a decadência da Lei 9.874/1999 a processos de controle externo, pois não se trata de atos administrativos em revisão pela Administração que os praticou; (iii) ainda que, nos termos da jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal – STF, fossem aplicados às pretensões punitiva e indenizatória do TCU os parâmetros da Lei 9.873/1999, a existência de diversos marcos interruptivos, tanto na fase interna quanto na fase externa desta tomada de contas especial, terminaria por afastar a hipótese de ocorrência de prescrição; (iv) nos termos do Acórdão 1.441/2016 – Plenário (Relator o Ministro Benjamin Zymler), não ocorreu prescrição da pretensão punitiva, já que a irregularidade sancionada teve lugar em 23/04/2015 e que a ordem de citação ocorreu em 25/02/2021; (v) a inexecução total do objeto e o pagamento por serviços não prestados impedem que se considere que não ocorreu dano ao erário e que houve aplicação correta dos recursos, além de acarretarem a obrigação de ressarcimento; e (vi) a apresentação de prestação de contas com observância de critérios formais não descaracteriza a ocorrência das irregularidades, além de não estar o TCU vinculado a qualquer eventual juízo de valor do concedente acerca dessas contas.

10. Naquela oportunidade, quando do julgamento nos termos do Acórdão 1.323/2022-TCU-1ª Câmara, não havia sido editada a Resolução TCU 344, de 11/10/2022, que regulamentou, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento.

11. Dentro desse escopo, em razão de o ora recorrente trazer em seus apelos recursais argumentos sobre a ocorrência de prescrição punitiva e de ressarcimento, passo a abordar essa matéria à luz do disposto na prefalada resolução.

12. O art. 2º da Resolução TCU 344/2022 fixou o prazo de cinco anos para caracterizar a ocorrência da prescrição punitiva e de ressarcimento em processos de controle externo, enquanto o seu art. 4º, incisos I a V, estabeleceu o termo inicial para início de contagem, *verbis*:

Art. 2º Prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4º, conforme cada caso.

(...)

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

13. A unidade técnica considerou como termo inicial para contagem do prazo prescricional a data de prolação do Acórdão 2.010/2017-TCU-1ª Câmara, que, ao tratar de representação sobre irregularidades no Convênio 1.043/2007, determinou a apuração dos fatos pela própria Funasa. Discordo da tese.

14. Primeiro, porque, em se tratando de representação, a data correta a considerar seria a da entrada da documentação no Tribunal (dia em que foi protocolada), conforme vem indicando recentes

decisões do TCU – Acórdãos 7.712/2022-1ª Câmara e 1.730/2023-2ª Câmara, entre outros –, e não a data em que o Tribunal deliberou sobre ela.

15. Segundo, porque o caso concreto analisado se refere a convênio, cuja data de prestação de contas era 23/4/2015, e muito antes da representação oferecida ao TCU acerca de irregularidades no ajuste firmado, que veio a resultar no Acórdão 2.010/2010-1ª Câmara (de 4/4/2017), a própria Funasa já identificara problemas e já havia deflagrado apurações. Considero, portanto, 23/4/2015 a data de início da contagem do prazo prescricional principal, nos termos do art. 4º, inciso I, da Resolução 344/2022.

16. À peça 18 e seguintes, constam notificações endereçadas ao responsável desde 29/10/2015 sobre a necessidade de prestação parcial de contas ou devolução dos recursos. Tendo em vista que esse é o primeiro ato de apuração de que se tem notícia nos autos, é a partir dele que se deve contar a prescrição intercorrente.

17. As contas foram prestadas intempestivamente somente em 30/6/2016 (peça 40), veja-se que ainda antes da já mencionada representação oferecida ao TCU. Constam pareceres técnicos de 05/10/2016, 18/01/2017, 14/09/2017, 07/11/2017 e 22/12/2017 (peças 39-43).

18. A autuação pela Funasa da presente TCE se deu em 14/02/2018 (peça 1). A partir de então, temos os seguintes marcos interruptivos: Relatório do Tomador de Contas: 26/02/2018 (peça 84); Relatório de Auditoria 126/2019: 06/02/2019 (peça 85); Certificado de Auditoria 126/2019: 14/02/2019 (peça 86); Parecer do dirigente do Controle Interno 126/2019: 14/02/2019 (peça 87); Pronunciamento Ministerial: 10/04/2019 (peça 88); data do ato ordenatório das citações dos responsáveis no TCU: 25/02/2021 (peça 108); data da ciência da notificação pelos responsáveis: 22 e 30/03/2021 (peças 117 e 119); Acórdão condenatório: 15/3/2022.

19. Assim, ainda que com as ressalvas apresentadas com relação à data inicial para contagem dos prazos prescricionais, chego a igual conclusão dos pareceres precedentes pela sua inocorrência no presente caso, seja a prescrição principal, seja a intercorrente.

20. Em relação à decadência para instauração desta TCE alegada pelo recorrente, acompanho as conclusões da unidade instrutiva no sentido de que não acatar os apelos recursais apresentados, haja vista que:

- a) o reconhecimento da incidência do instituto no tocante à instauração de processos de controle externo por este Tribunal não encontra respaldo legal; e
- b) o REsp 1.482.350 julgado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) se refere à ocorrência de prescrição quinquenal e não sobre incidência da decadência.

21. Além disso, a jurisprudência do TCU indica que a decadência de que trata o art. 54, § 1º, da Lei 9.784/1999 é aplicável ao TCU somente como meio de autotutela no desempenho de sua função administrativa, e não aos processos de controle externo. Ainda, não incide o prazo decadencial previsto no art. 54 Lei 9.784/1999 sobre os atos de atividade finalística do TCU, dado que a sua natureza não é tipicamente administrativa, mas especial, porquanto inerente à jurisdição constitucional de controle externo, a exemplo dos Acórdãos 8.206/2020-TCU-1ª Câmara (relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira), 2.900/2014-TCU-Plenário (relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa), 3.256/2012-TCU-Plenário (relator Ministro Augusto Nardes), 3.119/2018-TCU-1ª Câmara (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), 9.167/2017-TCU-2ª Câmara (relator Ministro Augusto Nardes).

22. Os argumentos do recorrente são contraditórios, pois afirmam que “houve a consecução integral do objeto conveniado” e que “o órgão concedente apontou que a prestação [de contas] estava incompleta devido à não execução do objeto”. E o recorrente ainda tenta impor à empresa contratada a responsabilidade exclusiva por tal inexecução e ao prefeito sucessor a responsabilidade por não terem sido concluídos os serviços conveniados. Tais apelos recursais não merecem acolhimento.

23. O relator *a quo* registrou em seu voto condutor do acórdão recorrido a completa inexecução do objeto pactuado e a realização de pagamentos indevidos à empresa contratada por serviços por ela não prestados. Ademais, os pagamentos foram efetuados pelo ora recorrente quando esteve à frente da gestão do município de Sítio Novo/MA. As falhas apontadas não são meras formalidades ou impropriedades merecedoras de “uma ressalva” como quer fazer crer o recorrente. As irregularidades retratam falhas graves, tendo em vista:

- a) a inexecução total do objeto do Convênio 1.043/2007 e a realização unicamente pelo sr. Carlos Jansen Mota Sousa de pagamentos indevidos em favor da empresa contratada, o que justifica a responsabilização do ex-gestor, com imputação de débito e de multa prevista pelo art. 57 da Lei 8.443/1992, pois o recorrente recebeu e manejou os recursos federais repassados no âmbito da avença. Essa situação demonstra a existência de nexo causal das ações do recorrente, quando esteve à frente da gestão da municipalidade com os prejuízos impostos aos cofres públicos; e
- b) a incompatibilidade da prestação de contas com a realidade dos fatos, conforme asseverado pela unidade instrutiva, no sentido de que a documentação não comprova a existência de uma melhoria sanitária sequer.

24. Assim sendo, os argumentos apresentados e a documentação trazidos aos autos, em sede de recurso, não elidem as irregularidades constatadas.

25. A alegação pelo recorrente do entendimento deste Tribunal em sede de julgamento do TC 016.598/2014-8 (Acórdão 12.493/2016-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Raimundo Carreiro) não se aplica ao presente caso. No âmbito do julgamento do Acórdão 12.493/2016-TCU-2ª Câmara, restou comprovada a execução do objeto denominado “festa do trabalhador”, ante a regularidade da documentação probatória apresentada.

26. Com relação ao argumento sobre a “quitação” dada pelo repassador dos recursos em razão do recebimento da prestação de contas, destaco que ela se refere tão somente à entrega da documentação pertinente, em momento algum significou que Funasa atestou a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos. Ao contrário, o relatório de final de TCE (peça 84) e as demais instâncias posteriores indicaram a existência de irregularidades na execução do ajuste, com a consequente existência de débito.

27. Os apelos recursais de ocorrência de boa-fé ou de inexistência de má-fé não socorrem o recorrente. A jurisprudência do TCU aponta que no âmbito deste Tribunal é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, a exemplo dos Acórdãos 13.732/2019-TCU-1ª Câmara (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues) e 7.936/2018-TCU-2ª Câmara (relator Ministro-Substituto Augusto Sherman),

28. Portanto, acolho, com as ressalvas apontadas neste voto, o encaminhamento sugerido pela AudRecursos, que teve a anuência do MPTCU, a fim de conhecer do recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento, tendo em vista que os apelos recursais, juntamente com a documentação apresentados pelo ora recorrente não têm força probatória para reformar o mérito do Acórdão 1.323/2022-TCU-1ª Câmara, devendo ser mantido na íntegra.

Feitas essas considerações, voto para que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de agosto de 2023.

Ministro VITAL DO RÊGO



Relator