

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 012.385/2017-4 [Aposos: TC 033.994/2018-8; TC 033.993/2018-1]

Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: município de Bequimão/MA.

Recorrente: Antônio José Martins (047.224.468-06).

Responsáveis: Antônio Diniz Braga Neto (124.925.233-49); Antônio José Martins (047.224.468-06).

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

Representação legal: Abdon Clementino de Marinho (4.980/OAB-MA) e Welger Freire dos Santos (4.534/OAB-MA), representando Antônio José Martins.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. RECURSO DE REVISÃO. SUPERVENIÊNCIA DE FATOS NOVOS. APRESENTAÇÃO E APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO REPASSADOR. ADOÇÃO DE MEDIDA JUDICIAL QUE JUSTIFICOU A CONDUTA. CONHECIMENTO. PROVIMENTO TOTAL. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, a instrução expedida pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos - AudRecursos (peça 46):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Antônio José Martins (peça 36) contra o Acórdão 6744/2018-TCU-1ª Câmara (peça 14, Rel. Min. Augusto Sherman).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

‘9.1. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘a’, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, irregulares as contas de Antônio José Martins, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 488.417,20 (quatrocentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e dezessete reais e vinte centavos), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir de 19/10/2012 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.2. aplicar ao responsável, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/92, multa no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas caso não atendida as notificações;

9.4. com fundamento no art. 12, inciso IV da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado do Maranhão para o ajuizamento das ações que considere cabíveis; e

9.5. dar ciência desta deliberação ao responsável e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).’

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor de Antônio Diniz Braga Neto, ex-Prefeito de Bequimão/MA, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao município, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), no exercício de 2012.

2.1. No âmbito do FNDE houve inicialmente a responsabilização exclusiva do prefeito em cujo mandato ocorreram os repasses, em decorrência de o prefeito sucessor ter apresentado cópia da representação criminal impetrada no Ministério Público Federal contra o ex-gestor do município, devido ao não envio das prestações de contas de recursos recebidos do FNDE nos exercícios de 2011 e 2012 (peça 2, p. 67-70).

2.2. No âmbito deste Tribunal, entretanto, foi responsabilizado o prefeito sucessor, tendo em vista que, de acordo com o ofício de notificação por omissão da obrigação legal do dever de prestar contas encaminhado ao prefeito (peça 2, p. 44), o prazo para prestar contas era 30/4/2013, dentro, portanto, do mandato do sucessor, já que o mandato do prefeito anterior se encerrou em 31/12/2012 (peça 4). Dessa forma, foi efetuada a citação de Antônio José Martins, prefeito no período de 01/01/2013 a 31/12/2016 (peças 6 e 7).

2.3. Regularmente citado, o responsável não apresentou alegações de defesa, nem recolheu o valor do débito imputados, sendo assim, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, considerado revel e dando-se prosseguimento ao processo.

2.4. Nesses termos, a Secex/AL, encarregada do saneamento destes autos, propôs de modo uníssono julgar irregulares as presentes contas, imputando-se ao responsável o débito no valor total repassado ao município por conta do PDDE no exercício de 2012, além de aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peças 11 e 12).

2.5. O Ministério Público junto ao TCU manifestou sua concordância com o encaminhamento proposto pela unidade técnica (peça 13).

2.6. O Relator, Ministro Augusto Sherman, entendendo restar caracterizada a omissão do responsável no dever de prestar contas dos recursos recebidos, caber ao prefeito sucessor a consolidação e a apresentação dessas contas ao FNDE, bem como sua revelia em relação à citação promovida pelo Tribunal, propôs o julgamento das contas como irregulares com base na alínea ‘a’ do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992 (peça 15).

2.7. Ademais, nos termos do art. 12, inciso IV, da LO/TCU c/c o § 7º do art. 209 do RI/TCU considerou pertinente, ainda, o envio de cópia da deliberação proferida nestes autos à Procuradoria da República no Estado do Maranhão para o ajuizamento das ações que considerasse cabíveis (peça 15).

2.8. O TCU acolheu essas propostas por meio do Acórdão 6744/2018-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Min. Augusto Sherman (peça 14).

2.9. O processo teve seu trânsito em julgado em 29/8/2018 (peça 25).

2.10. Neste momento, o recorrente insurge-se contra a deliberação previamente descrita por meio de recurso de revisão (peça 36).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 40 e do despacho de peça 43.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente recurso contempla uma única questão relacionada ao fato de os novos documentos apresentados nos autos comprovarem que os recursos repassados ao Município de Bequimão/MA por força de repasses na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Dinheiro Direto na Escola, no exercício de 2012, tiveram a prestação as contas apresentadas e aprovadas pelo órgão concedente (peça 36, p. 5-8).

4.2. Ainda que não requerida, será também feita nova análise sobre ocorrência ou não da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União.

5. Prestação de contas dos recursos repassados ao município

5.1. O recorrente argumenta que, consoante documentos anexos (peça 37) não persiste a situação de omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de Bequimão/MA, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Dinheiro Direto na Escola – Educação Integral, no exercício de 2012.

5.2. Ele alega, em suma, que:

- a) houve a superveniência de documentos novos que demonstram que os recursos repassados ao Município de Bequimão/MA à conta do PDDE, no exercício de 2012, tiveram as contas apresentadas e aprovadas pelo órgão concedente, razão pelas quais tais contas deveriam ser julgadas regulares com quitação plena, excluindo-se o débito e a multa imputados (peça 36, p. 7-8);
- b) os referidos documentos não eram conhecidos pelo Tribunal na época da prolação da decisão recorrida – pois só foram encaminhados ao Tribunal após o julgado –, não importando se foram produzidos antes ou depois da apreciação de contas pelo TCU (peça 36, p. 7);
- c) além de buscar a punição para os responsáveis da gestão anterior, que deu causa à Tomada de Contas Especial, o recorrente corrigiu as falhas daquela, tanto que as contas foram apresentadas e aprovadas (peça 36, p. 7).

Análise:

5.3. Considera-se que os argumentos e elementos trazidos pelo impetrante são parcialmente procedentes e justificam a reforma do Acórdão 6744/2018-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Min. Augusto Sherman, com a exclusão do débito e adequação da dosimetria da multa a ele imputados.

5.4. O recorrente apresentou em anexo à sua peça recursal diversas telas do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, indicando que a prestação de contas foi enviada pelo prefeito em 25/9/2018 às 11h44 (peça 37, p. 1) e que as transferências de recursos identificadas como Programa Dinheiro Direto na Escola no ano de vigência de 2012 tiveram suas contas aprovadas (peça 37, p. 2-9).

5.5. Ao se analisar dados do referido sistema, conforme dados extraídos em 7/4/2023, constatou-se que, de fato, as contas do referido programa para o exercício em análise apresentam-se como aprovadas desde 16/1/2023 (peça 44), consoante Nota Técnica 3175412/2022-DIAFI/COAFI/CGAPC/DIFIN (peça 45). No caso, a referida prestação de contas foi de fato originalmente apresentada em 25/9/2018, mas reapresentada em 16/6/2022 (peça 44).

5.6. Há de se ressaltar que o Ofício 445/2017-TCU/Secex-AL, que fez a citação do Sr. Antônio José Martins, data de 21/6/2017 (peça 6), e que a primeira prestação de contas ocorreu após esse ato, em 25/9/2018 (peça 44). Nesse contexto, considerando diretrizes do Acórdão 5.773/2015-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Min. José Múcio Monteiro, não se trata de uma mera intempestividade na prestação de contas, mas uma efetiva omissão.

5.7. Assim sendo, tem-se um caso em que a prestação de contas ocorreu e foi aprovada de forma extemporânea. Os documentos indicam que houve boa e regular aplicação dos recursos, todavia, não foram apresentados elementos atenuantes que justifiquem o atraso. Essas contas deveriam ter sido prestadas até o dia 30/4/2013, conforme indicado em ofício de notificação por omissão encaminhado ao prefeito em 2/9/2013 (peça 2, p. 44).

5.8. A despeito dessa situação, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a apresentação extemporânea da prestação de contas permite a exclusão do débito, mas – sem atenuantes que justifiquem o atraso – não elide a grave irregularidade decorrente da omissão inicial, cabendo o julgamento pela irregularidade das contas com a aplicação de multa.

5.9. Dentre os julgados que corroboram tal entendimento, pode-se citar:

‘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.’ (Acórdão 1217/2019-TCU-Plenário, revisor Min. Walton Alencar Rodrigues)

‘A apresentação extemporânea da prestação de contas, sem atenuantes que justifiquem o atraso, permite a exclusão do débito, mas não elide a omissão inicial, cabendo o julgamento pela irregularidade das contas com a aplicação de multa.’ (Acórdão 855/2015-TCU-Plenário, relator Min. Vital do Rêgo)

‘A prestação de contas extemporânea quando ocorrer por fatores justificáveis, pode afastar a irregularidade e a penalidade pela omissão no dever de prestar contas, ante o princípio da razoabilidade, na existência de nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas.’ (Acórdão 4538/2014-TCU-Segunda Câmara, relator Min. André de Carvalho)

‘A comprovação da regular aplicação dos recursos de convênios, mediante a apresentação extemporânea de documentos após a instauração da tomada de contas especial, elide o débito, mas não tem o condão de sanar a grave irregularidade decorrente da omissão inicial do gestor.’ (Acórdão 1615/2012-TCU-Plenário, relator Min. Augusto Nardes)

‘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.’ (Acórdão 3771/2017-TCU-Segunda Câmara, relator Min. Marcos Bemquerer)

‘A apresentação intempestiva das contas, pode elidir o débito, no caso de comprovada aplicação regular dos recursos, mas não sana a irregularidade inicial consubstanciada na omissão no dever de prestar contas. Exclui-se a imputação de débito ao responsável em virtude da comprovação extemporânea da regularidade da aplicação dos recursos, mantendo-se, no entanto, o julgamento pela irregularidade das contas, ante a constatação de irregularidade grave, adequando-se o valor da multa aplicada.’ (Acórdão 136/2007-TCU-Primeira Câmara, relator Min. Augusto Nardes)

5.10. Assim sendo, propõe-se reconhecer a prestação de contas realizada de modo extemporâneo, com a exclusão do débito imputado ao recorrente, mas mantendo o julgamento das suas contas como irregulares.

5.11. No que concerne à multa, entende-se que ela deva ser mantida, pois a omissão inicial no dever de prestação de contas é uma irregularidade grave – e de responsabilidade do recorrente –, mas deve ter nova dosimetria, pois ela foi inicialmente aplicada com base no art. 57 da Lei 8.443/92 (quando o responsável for julgado em débito), e deve agora ter um valor compatível com a irregularidade praticada, sendo seu novo embasamento o art. 58, inciso I, dessa mesma lei (quando o responsável tem suas contas julgadas irregulares sem débito).

5.12. Logo, propõe-se reformar os itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 6744/2018-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Min. Augusto Sherman, de modo a manter o julgamento das contas como irregulares, mas excluir o débito a imputado ao recorrente, tendo por base o art. 19, parágrafo único, da Lei

8.443/1992 c/c art. 16, inciso III, aliena 'a', e ajustar a dosimetria da multa a ele aplicada, que passa a ter por fundamento o art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 (e não mais o art. 57 desta Lei).

6. Prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU

6.1. A ocorrência de prescrição não foi suscitada pelo recorrente em seu recurso de reconsideração (peça 37) como um instrumento capaz de afastar as pretensões punitivas e ressarcitórias do Tribunal de Contas da União em seu acórdão condenatório.

6.2. No entanto, em se considerando que a instrução pretérita da unidade sobre este tópico considerou um antigo entendimento do Tribunal (peça 11, p. 9), no sentido da imprescritibilidade das pretensões punitivas e ações de ressarcimento, será feita uma nova análise a respeito.

Análise:

6.3. Não existem elementos indiquem a ocorrência de prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, em consonância com dispositivos da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria (art. 1º da citada Resolução).

6.4. De início, é importante esclarecer que, antes de ser reconhecida a repercussão geral ao Recurso Extraordinário 636.886, o TCU adotava a tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento, nos termos da Súmula-TCU 282, e da prescritibilidade decenal da pretensão punitiva com base no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, de relatoria do min. Benjamin Zymler, com fundamento no art. 205 do Código Civil.

6.5. Não obstante, após reconhecida repercussão geral com o Tema 899, esta corte de contas passou entender ser prescritível o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos dos arts. 37, §5º, da Constituição Federal e 1º da Lei 9.873/1999, regulamentada, no âmbito do TCU, pela Resolução TCU 344/2022, ressaltando-se regras específicas para os fatos ocorridos antes de 1/7/1995 e para aqueles em que tenha ocorrido trânsito em julgado no âmbito do TCU até a publicação da citada resolução (arts. 17 e 18 da Resolução TCU 344/2022).

6.6. O caso aqui analisado encontra-se no escopo dessas exceções, pois o trânsito em julgado do Acórdão 6744/2018-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Min. Augusto Sherman, ocorreu em 29/8/2018 (peça 25), e a Resolução TCU 344/2022 foi editada mais de quatro anos após, em 11/10/2022.

6.7. No entanto, ainda que se considere as disposições do citado normativo, os marcos prescricionais não são atingidos, pois o termo inicial para o caso em análise – a data em que as contas deveriam ser prestadas –, é 30/4/2013 (peça 2, p. 44), e o ato interruptivo de citação do TCU do responsável ocorreu em 21/6/2017, sendo recebida em 3/7/2017 (peças 6 e 7), o que não caracteriza a prescrição quinquenal prevista no art. 2º da Resolução TCU 344/2022.

6.8. Ademais, o acórdão condenatório data de 24/7/2018 (peça 14), notificado em 13/8/2018 (peça 24), o que não caracteriza prescrição intercorrente prevista no art. 8º da citada norma.

6.9. Sendo assim, considerando as causas interruptivas acima, tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, não se verifica prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU em relação ao recorrente.

CONCLUSÃO

7. Do exame, é possível concluir que:

a) a prestação de contas foi apresentada de forma extemporânea, indicando boa e regular aplicação dos recursos, mas sem atenuantes que justifiquem o atraso, não elidindo irregularidade da omissão inicial no dever de prestar contas;

b) em se considerando a prestação extemporânea das contas, a multa aplicada ao recorrente deve ter sua dosimetria adequada, de modo a não ter mais por fundamento o art. 57 da Lei 8.443/1992, mas o seu art. 58, inciso I;

c) não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta o âmbito do TCU a Lei 9.873/1999;

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, III e 35, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a;

a. excluir o débito imputado ao recorrente no item 9.1 do Acórdão 6744/2018-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Min. Augusto Sherman, sem prejuízo do julgamento das suas contas como irregulares pela omissão inicial no dever de prestar contas, considerando o disposto no art. 19, parágrafo único, c/c art. 16, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992;

b. adequar a dosimetria da multa aplicada ao recorrente no item 9.2 do Acórdão 6744/2018-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Min. Augusto Sherman, de modo a não ter mais por fundamento o art. 57, mas o art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;

b) informar ao recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

2. O MPTCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se nos seguintes termos (peça 48):

“Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Antônio José Martins contra o Acórdão 6.744/2018-TCU-1ª Câmara (peças 36 e 37). Por meio dessa decisão, em razão da ‘omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao município (...) à conta do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), no exercício de 2012’, o Tribunal, entre outras deliberações, julgou irregulares as contas do ora recorrente, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992, condenando-o em débito no montante histórico de R\$ 488.417,20 e aplicando-lhe a multa do art. 57 da mesma lei, no valor de R\$ 30.000,00 (peça 14, p. 1).

2. Após analisar as razões recursais e os elementos acostados aos autos, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) concluiu que ‘a prestação de contas foi apresentada de forma extemporânea, indicando boa e regular aplicação dos recursos, mas sem atenuantes que justifiquem o atraso, não elidindo irregularidade da omissão inicial no dever de prestar contas’ (peça 46, p. 6).

3. Diante disso, a unidade técnica propôs, entre outras medidas, ‘excluir o débito imputado ao recorrente (...), sem prejuízo do julgamento das suas contas como irregulares pela omissão inicial no dever de prestar contas’, bem como ‘adequar a dosimetria da multa aplicada ao recorrente (...), de modo a não ter mais por fundamento o art. 57, mas o art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992’ (peças 46, p. 6; e 47).

4. Anuo às razões que nortearam o encaminhamento sugerido pela AudRecursos, incorporando-as a este parecer com as considerações seguintes.

5. Com relação à omissão no dever de prestar contas, entendo que a intempestividade na apresentação da prestação de contas só deverá ser relevada nas situações em que houver razões aceitáveis que justifiquem a impossibilidade de prestar contas no prazo determinado. Não seria demasiado lembrar que o Regimento Interno do TCU, no § 4º de seu art. 209, estabelece que, ‘citado o responsável pela omissão (...), bem como instado a justificar essa omissão, a apresentação posterior das contas, sem justificativa para a falta, não elidirá a respectiva irregularidade...’.

6. No caso vertente, o responsável fora expressamente instado desde a citação a apresentar ‘justificativa para a omissão no dever de prestar contas no prazo estabelecido’ (peça 6, p. 1). No entanto, nem mesmo nesta fase recursal, logrou êxito em justificar a sua omissão no dever de prestar contas. Conforme destacado pela unidade técnica, ‘o Ofício 445/2017-TCU/Secex-AL, que fez a citação do Sr. Antônio José Martins, data de 21/6/2017 (peça 6) [com recebimento em

3/7/2017 (peças 3 e 7)], e (...) a primeira prestação de contas ocorreu após esse ato, em 25/9/2018 (peça 44)' (peça 46, p. 3). Na realidade, a prestação de contas foi apresentada somente após o julgamento deste Tribunal, ocorrido na sessão de 24/7/2018 (peça 14, p. 1).

7. Dessa forma, subsiste em relação ao recorrente a irregularidade concernente à omissão no dever de prestar contas, o que justifica o julgamento pela irregularidade de suas contas com fundamento na alínea 'a' do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992 e a aplicação da multa com base no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992. no município de Camutanga/PE

8. Ante o exposto, este membro do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se **de acordo** com a proposta da AudRecursos (peças 46, p. 6; e 47).”

É o relatório.