

VOTO

Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em desfavor de Benedito Lopes da Silva, ex-prefeito do município de Araguañ/TO (gestão: 2001/2004), diante da impugnação de despesas efetuadas com os recursos oriundos do Convênio nº 750726/2002 (Siafi nº 4528169), cujo objeto consistia na aquisição de veículo automotor para o transporte coletivo de alunos do ensino fundamental residentes prioritariamente na zona rural, e, ainda, de despesas efetuadas, no exercício de 2003, à conta do Programa de Educação de Jovens e Adultos – Peja.

2. Em resumo, o débito apurado nos autos consiste na totalidade dos valores transferidos por força do aludido convênio (R\$ 50.000,00) e de parte dos valores repassados pelo Peja em 2003 (R\$ 27.236,93), em virtude das seguintes irregularidades:

2.1. a prestação de contas do Convênio nº 750726/2002 não apresentou os elementos suficientes para comprovar o nexo de causalidade entre o recurso federal repassado e a despesa realizada;

2.2. foram verificadas diversas transferências da conta corrente do Programa de Educação de Jovens e Adultos para outras contas bancárias do município e, ainda, o pagamento de tarifas bancárias, contrariando a legislação então vigente.

3. Regularmente citado no âmbito do TCU, o ex-prefeito de Araguañ/TO deixou transcorrer **in albis** o prazo para apresentar as suas alegações de defesa e efetuar o recolhimento do débito, de sorte que deve passar à condição de revel perante esta Corte de Contas, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, autorizando o prosseguimento normal do processo.

4. Por conseguinte, diante dos elementos constantes dos autos e da presunção de veracidade dos fatos resultante da revelia do responsável, a Secex/TO propôs o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Benedito Lopes da Silva com a sua condenação ao pagamento do débito apurado nos autos e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU.

5. Por sua vez, o MPTCU divergiu apenas da proposta de aplicação da multa, por entender que já se teria operado a prescrição da pretensão punitiva, registrando, para tanto, que a tendência da jurisprudência do TCU é no sentido de aplicar a prescrição decenal de que trata o Código Civil, enquanto não houver deliberação definitiva sobre a matéria, e também no sentido de que “a notificação realizada no âmbito do órgão repassador não interrompe a prescrição, efeito que se opera com a citação ou audiência válida no âmbito do processo de controle externo”.

6. Considerando que não existem nos autos elementos capazes de demonstrar a boa e regular aplicação da integralidade dos recursos repassados por força do Convênio nº 750726/2002 ao Município de Araguañ/TO e, ainda, da parcela dos recursos oriundos do Peja/2003, incorporo o parecer da unidade técnica a estas razões de decidir, no sentido da irregularidade das presentes contas, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 8.443, de 1992, com a condenação do Sr. Benedito Lopes da Silva ao pagamento do débito apurado nestes autos, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, na forma da legislação em vigor.

7. De todo modo, em relação à prescrição da pretensão punitiva e às causas de interrupção da contagem do respectivo prazo, passo a tecer algumas considerações.

8. Em primeiro lugar, como já fiz em outras oportunidades, ressalto que o TCU ainda não firmou o seu entendimento definitivo sobre a incidência da prescrição, havendo precedentes em que, diante da inexistência de lei específica sobre a prescrição das sanções que podem ser aplicadas pelo TCU, o Tribunal não tem admitido a aludida prescrição (v. g.: Acórdãos 2.183/2013 e 825/2014, da 2ª Câmara; e Acórdãos 2.580/2008, 1.749/2010 e 790/2014, do Plenário), e outros em que ele a tem admitido por meio de integração da lei, valendo-se, nestes casos, ora da analogia a disposições legais do direito administrativo, ora da analogia a disposições do Código Civil (v. g.: Acórdãos 771/2010 e 474/2011, do Plenário, e Acórdão 670/2013, da 2ª Câmara).

9. Entendo que, diante da ausência de lei específica, o TCU não deveria aplicar qualquer prazo prescricional sobre a sua pretensão punitiva, já tendo, inclusive, me manifestado, neste sentido, em outros julgados, a exemplo do Acórdão 3.616/2015-2ª Câmara.

10. Bem se sabe que a definição de prazo prescricional consiste em matéria de estrita reserva legal, não se mostrando plausível, então, que esse prazo seja fixado por integração legal e, muito menos, por analogia ao Código Civil, vez que o diploma civilista se destina a cuidar de prescrição civil sobre a reparação de dano, e não de prescrição administrativa sobre a aplicação de penalidades no exercício do controle externo financeiro pelo TCU.

11. Demais disso, no direito administrativo brasileiro, quando aplicável nos termos da lei específica atinente a cada matéria, o prazo prescricional não costuma correr no caso de má-fé dos faltosos, bem assim, em situações de continuidade ou de permanência delitiva, o suscitado prazo prescricional, quando aplicável, costuma ser contado a partir do momento em que cessa a referida continuidade (devendo ser registrado que, na omissão no dever de prestar contas, há evidente permanência delitiva).

12. Por essa linha, penso que o TCU não deveria se autolimitar no seu dever constitucional de reprimir irregularidades apuradas em processo de tomada de contas especial, que, em geral, se inicia com a atuação do órgão concedente, até porque a intempestividade na remessa de processos de TCE a este Tribunal acaba mesmo por criar inegáveis óbices para a eficácia do controle externo financeiro.

13. Note-se que a controvérsia sobre a contagem de prazo para a prescrição punitiva ainda não foi pacificada nos tribunais superiores e no STF, destacando-se que o Plenário do TCU ainda vai examinar essa questão no âmbito do TC 007.822/2005-4, não se devendo, por certo, pegar a regra de prescrição em uma lei e a regra de contagem de prazo em outra lei, por evidente subversão do sistema jurídico-legal subjacente.

14. Contudo, a despeito de pessoalmente não concordar a aludida linha jurisprudencial, venho seguindo o posicionamento definido nesta 2ª Câmara, aplicando a prescrição decenal indicada no Código Civil no julgamento dos processos sob a minha relatoria.

15. Ocorre que, no presente caso concreto, não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva, ao menos com relação às falhas atinentes à aplicação dos recursos oriundos do Peja, no exercício de 2003, porquanto, para se pronunciar especificamente a respeito das referidas irregularidades, o responsável foi devidamente notificado pelo órgão concedente em 16/9/2009 (vide fls. 89 e 115 da Peça nº 2), interrompendo a contagem do prazo prescricional, de modo que a apuração do ilícito não chegou a ficar paralisada por mais de dez anos, anotando-se que circunstância diferente é observada no caso específico do Convênio nº 750726/2002, em que a notificação válida pelo concedente se efetivou em 22/3/2004 (fl. 194 - Peça nº 1), transcorrendo mais de dez anos dessa notificação até a citação pelo TCU, em 25/2/2016.

16. Peço licença, assim, para divergir do MPTCU, de sorte a me alinhar ao entendimento de que a notificação realizada no âmbito do órgão repassador interrompeu a suscitada prescrição, servindo-me, para tanto, das pertinentes considerações registradas pela ilustre Ministra Ana Arraes na condução do Acórdão 6.018/2015-2ª Câmara, ao aduzir que:

“(...) 14. Minha divergência quanto ao posicionamento do MPTCU refere-se ao ato capaz de gerar a interrupção da contagem do prazo para prescrição da pretensão punitiva. Embora o MPTCU tenha adotado, neste caso, a citação no âmbito desta Corte, a TCE autuada neste Tribunal representa as etapas finais de um processo de apuração que se inicia no âmbito do órgão repassador. Notificações realizadas na fase interna integram o processo e servem, inclusive, de referência para contagem do prazo de dez anos desde a ocorrência do dano, findo o qual fica dispensada a instauração de TCE (art. 6º, inciso II, da IN 71/2012). Nesse contexto, as notificações válidas realizadas no âmbito do órgão repassador não devem ser processualmente ignoradas no âmbito do TCU para fins de caracterização da prescrição.

15. Neste caso, o responsável não foi surpreendido com a citação em 20/11/2013, pois desde 27/06/2007 - portanto, menos de dez anos após os fatos - tinha ciência da apuração das

irregularidades e de suas possíveis consequências, como comprova o Aviso de Recebimento por ele assinado (peça 2, p. 90). Assim, a pretensão punitiva está preservada, pois a notificação do Ministério da Integração Nacional interrompeu o transcurso do prazo decenal, nos termos do art. 202, caput e parágrafo único, do Código Civil (Lei 10.406/2002), que estabelece que a interrupção da prescrição só pode ocorrer uma vez e recomeça a correr da data do ato que a interrompeu. Ademais, a apuração dos fatos não ficou paralisada por mais de dez anos.

16. Destaco que, embora esse entendimento não seja consensual - como já mencionei, essa questão está sendo discutida no TC-007.822/2005-4 - tal posição jurisprudencial já foi adotada em diversas oportunidades, a exemplo dos Acórdãos 294/2015-Plenário, 4.669/2015-2ª Câmara, 1.648/2014-2ª Câmara e 5.061/2015-2ª Câmara, dentre outros. (...).” (grifou-se)

17. Por tudo isso, acolho a proposta da unidade técnica no sentido de julgar irregulares as contas do responsável para imputar o débito apurado nestes autos, além de aplicar ao Sr. Benedito Lopes da Silva a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, em valor proporcional ao dano ao erário decorrente das irregularidades na aplicação dos recursos do Peja/2003, impondo-se o envio de cópia da presente deliberação à Procuradoria da República no Estado do Tocantins para que se promova o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992.

Ante o exposto, voto por que seja prolatado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de abril de 2016.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator