VOTO

Em julgamento, recurso de reconsideração interposto por Joel Ferreira Lima, ex-prefeito do município de Ibiracatu/MG (gestão 2009-2016), contra o Acórdão 5.792/2020-TCU-Primeira Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas e aplicou-lhe multa, em razão da omissão no dever em prestar contas dos recursos recebidos por força do Contrato de Repasse 149918-23/2002/MDA/CAIXA (Siafi 474658).

2. O ajuste, firmado entre a União, por intermédio do então Ministério do Desenvolvimento Agrário, representado pela Caixa Econômica Federal, e o Município de Ibiracatu/MG, tinha por objeto a transferência de recursos financeiros ao ente municipal para execução de infraestrutura e serviços, no âmbito do PRONAF. O contrato vigeu, após sucessivas prorrogações, de 26/12/2002 a 31/1/2012.

3. No acórdão recorrido, a responsabilidade pelo débito apurado, caracterizado pela execução apenas parcial de 76,94% do objeto pactuado, foi atribuída ao ex-Prefeito Orivaldo Alves de Oliveira, (gestão 2001-2008).

4. Na mesma assentada, este Tribunal julgou irregulares as contas do recorrente (ex-prefeito, gestão 2009-2016) e aplicou-lhe multa, em razão da omissão no dever em prestar contas do ajuste, cujo prazo exauriu-se sessenta dias após a vigência do convênio, portanto, na sua gestão.

5. Nesta oportunidade, o recorrente alega, em síntese, que: (i) ocorreu a prescrição da pretensão punitiva; (ii) ocorreu a decadência do prazo para instauração da TCE; (iii) existiria nulidade por ausência de fundamentação da decisão que apreciou os embargos; (iv) o TCU não teria competência para aplicar multa quando não há débito; (v) a prestação de contas era materialmente impossível, o que afastaria sua responsabilidade; e (vi) o valor da multa seria desproporcional.

6. Após examinar as razões recursais, a Secretaria de Recursos concluiu que não foram trazidos elementos suficientes para alterar a deliberação recorrida, razão pela qual, com a concordância do Ministério Público junto ao TCU, propõe o conhecimento e o não provimento do apelo recursal.

7. Inicialmente, ratifico o despacho exarado no sentido de que o presente recurso merece ser conhecido, porquanto preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

8. Estou de acordo com a análise empreendida pela secretaria especializada, transcrita no relatório precedente, a qual enfrentou e afastou com propriedade os argumentos apresentados pelo recorrente, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir.

9. O recorrente sustenta que as ações deste Tribunal sujeitam-se à prescrição quinquenal, disciplinada pela Lei 9.873/1999, e que a sua oitiva ocorreu com interstício superior a cinco anos, estando prescrita.

10. Especificamente quanto à ação punitiva, este Tribunal tem entendimento consolidado no sentido da aplicação das disposições do Código Civil, de modo que a prescrição da pretensão punitiva subordina-se ao prazo geral de dez anos, contado a partir da ocorrência do fato.

11. Na hipótese de omissão no dever de prestar contas, considera-se como termo inicial para a contagem do prazo o dia seguinte ao fixado para apresentação das contas ao órgão repassador dos recursos. Além disso, o prazo prescricional interrompe-se pelo ato que ordena a citação, audiência ou oitiva do responsável.

12. Na situação examinada, o prazo para prestar as contas encerrou-se em 31/3/2012 e a mora do ex-prefeito iniciou-se em 1º/4/2012. Por sua vez, o ato que ordenou a audiência ocorreu em 24/11/2018. Assim, considerando a jurisprudência deste Tribunal e os aludidos parâmetros, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67872919.

13. Ademais, consoante análise apresentada nos parágrafos 5.13 a 5.34 da instrução transcrita no relatório precedente, ainda que eventualmente se considerasse a prescrição quinquenal, a pretensão punitiva deste Tribunal não estaria prescrita, tendo em vista a existência de causas interruptivas e a não ocorrência da prescrição intercorrente.

14. Também não assiste razão ao recorrente o argumento de que este Tribunal não teria observado o prazo de dez anos para instauração desta TCE (condição para dispensa da instauração do processo).

15. O recorrente defende que a contagem do aludido prazo se iniciaria com a sua posse no cargo de prefeito. No entanto, por se tratar de uma conduta omissiva, caracterizada pela não apresentação da prestação de contas do contrato e, consequentemente, pela presunção de dano, o termo inicial da contagem do prazo para constituição da TCE é o dia subsequente ao fixado para prestar contas ao órgão repassador dos recursos (1°/4/2012).

16. Nesse sentido, cito os Acórdãos 2.278/2019 (rel. Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti), 8.599/2018-TCU-Primeira Câmara (rel. Ministro Vital do Rêgo) e 9.369/2020 (rel. Ministro Bruno Dantas), todos da Primeira Câmara e 302/2019 (rel. Ministro Aroldo Cedraz) e 1.470/2020 (rel. Ministra Ana Arraes), ambos da Segunda Câmara).

17. Portanto, quando da instauração da TCE não teria transcorrido o prazo atinente à dispensa de instauração de TCE preconizado no art. 6°, inciso II, da Instrução Normativa-TCU 71/2012, reproduzido a seguir:

> "Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:
>
> (…)
>
> II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;"

18. Além disso, ao contrário do alegado pelo recorrente, não existiria obrigação de notificação pessoal do responsável para apresentação da prestação de contas. A prestação de contas de recursos recebidos da União é matéria regulamentada por dispositivos infralegais, reproduzida nos termos de convênios e ajustes congêneres. Ao assinar aditivos de prorrogação de prazo, o ex-prefeito tomou conhecimento dos seus deveres em relação ao ajuste, dentre eles o da prestação de contas.

19. Acrescento que eventual vício de notificação na fase interna da TCE foi suprido pela audiência efetuada por este Tribunal que é quando efetivamente se inaugura o contraditório e ampla defesa nesta Corte de Contas.

20. Finalmente quanto a este tema, a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que o aludido dispositivo normativo não é absoluto, visto que admite determinação em contrário deste Tribunal.

21. O recorrente afirma que a inexistência de documentação arquivada na prefeitura o impossibilitou de prestar as contas, o que ensejaria o afastamento da sua responsabilidade. Nessa situação, deveriam ser consideradas as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, na forma preconizada na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro.

22. Não obstante tal argumento, o recorrente não faz prova desta afirmação ou das supostas dificuldades enfrentadas à época. Acrescento que, embora ele não tenha executado os recursos do contrato de repasse, e por isso o débito tenha sido imputado exclusivamente ao prefeito antecessor, o recorrente tinha pleno conhecimento do ajuste, visto ter assinado diversos termos aditivos de prorrogação.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67872919.

23. Nesse contexto, na eventualidade de inexistirem documentos que possibilitassem o ex-prefeito prestar as contas, ele deveria ter adotado medidas de proteção ao erário. Nesse sentido, inclusive, o teor da redação da Súmula-TCU 230 à época:

> "Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade."

24. Igualmente, não merece guarida a alegação de ausência de fundamentação da deliberação que apreciou os embargos de declaração opostos pelo recorrente.

25. Segundo o recorrente, o Acórdão 8.752/2020-TCU-Primeira Câmara, não teria enfrentado as seguintes questões:

> "i) **impossibilidade material de prestação de contas** – gestor responsável pela assinatura do contrato não deixou documentos ou elementos para prestação de contas; ii) **impossibilidade material de comprovação da tomada, por parte do recorrente, de medidas cabíveis para resguardar ao erário – quando recorrente foi intimado para apresentar defesa no presente procedimento**, já não era mais prefeito municipal e não tinha mais acesso aos documentos e arquivos do Município; e iii) **necessidade de se levar em consideração os obstáculos e dificuldades do gestor – art. 22, da lei de introdução ao código civil.**" (destaques acrescidos)

26. Verifico que na peça em que opôs os embargos, todas essas questões foram agrupadas na tese que defendia a impossibilidade material de prestação de contas pelo prefeito sucessor, ora recorrente.

27. A questão foi enfrentada da seguinte forma no Acórdão 8.752/2020-TCU-Primeira Câmara:

> "8. Das questões suscitadas pelo embargante nesta etapa processual, **somente a impossibilidade material da apresentação da prestação de contas foi levantada em suas razões de justificativas** (peça 13).
>
> 9. Sobre o tema, o acórdão embargado não deixou de enfrentar o argumento apresentado. Considerou que, **diante da alegada dificuldade da obtenção dos documentos que deveriam estar arquivados na prefeitura por seu antecessor, o responsável, na linha defendida na Súmula TCU 230, deveria ter adotado providências com vistas ao resguardo do interesse público**.
>
> 10. Além disso, diante da constatação de que o documento apresentado pelo responsável para comprovação das providências por ele adotadas referir-se-ia a contrato de repasse diverso do examinado na TCE, este relator determinou a realização de diligência ao embargante e lhe concedeu a oportunidade de juntar aos autos os documentos pertinentes, inclusive com a concessão de prorrogação de prazo por ele mesmo solicitada (peças 27 e 28), sem que, contudo, tenha o responsável novamente se manifestado nos autos ou juntado a documentação necessária." (destaques acrescidos)

28. Por sua vez, o acórdão condenatório (Acórdão 5.792/2020-TCU-Primeira Câmara) abordou a questão da seguinte forma:

> "38. Considerando, no caso em exame, que **a prestação de contas não foi apresentada, restaria ao prefeito sucessor comprovar a adoção de medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, com o fim de afastar sua responsabilidade pela omissão do dever de prestar contas**.
>
> 39. Observo que os documentos apresentados pelo gestor com essa finalidade, em resposta à audiência realizada, se referiram a outro contrato de repasse também firmado por seu antecessor, cuja prestação de contas igualmente não foi apresentada em virtude da ausência da documentação pertinente nos arquivos da prefeitura.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67872919.

40. Em virtude do equívoco, determinei a realização de diligência ao referido gestor concedendo-lhe a oportunidade de juntar aos autos os documentos pertinentes ao contrato de repasse de que tratam os presentes autos.

41. Ao responsável foi concedida prorrogação de prazo, na forma por ele solicitada, a fim de que pudesse atender à diligência em razão das alegadas dificuldades em obter as informações pertinentes (peças 27 e 28). Contudo, o responsável não mais se manifestou no processo, deixando de juntar a documentação que comprovaria a adoção das providências a que alude o Enunciado de Súmula TCU 230.

42. **As questões relacionadas às divergências políticas, conquanto possam ser eventualmente comprovadas e lamentadas, não autorizam escusar o gestor de eventual omissão na adoção de medidas com vistas ao resguardo do interesse público**, diante da constatação da inviabilidade da apresentação da prestação de contas de recursos geridos pelo prefeito antecessor.

43. Lembro que, no caso vertente, o prefeito sucessor assinou vários termos aditivos de prorrogação de vigência do contrato de repasse em exame, não sendo razoável imaginar que tenha sido surpreendido com a necessidade de prestar contas da referida avença.

44. Assim, discordo da proposta da unidade técnica de afastar a responsabilidade do prefeito sucessor, no caso em apreço, posto não ter o gestor comprovado a apresentação da prestação de contas nem a adoção de medidas legais com vistas ao resguardo do patrimônio público." (destaques acrescidos)

29. Considero que a questão foi devidamente enfrentada e fundamentada, pois o cerne da tese de impossibilidade material de prestação de contas seria a inexistência de documentação na prefeitura.

30. Uma vez que o recorrente tomou posse em 2009 e o contrato de repasse vigeu até meados de 2012, o prefeito sucessor teve mais de três anos para tomar conhecimento da situação do ajuste e, uma vez constatada a ausência de documentação, adotar as medidas cabíveis de proteção ao erário, conforme consignado no acórdão condenatório e da decisão que julgou os embargos. Lembro que o mandatário tinha conhecimento da avença pois assinou em diversas oportunidades aditivos de prorrogação.

31. É consequência intrínseca dessa conclusão que a apresentação posterior da prestação de contas não teria o condão de sanar a omissão, assim como a conduta esperada do gestor era a adoção de medidas de proteção ao erário. Em outras palavras, diante dos supostos obstáculos e dificuldades verificadas pelo prefeito sucessor, sejam de natureza administrativa, seja de natureza política, se impunha a adoção de medidas de resguardo dos recursos federais repassados.

32. Noutro giro, não há que se falar em impossibilidade de aplicação de multa por este Tribunal em situações em que não se verifique débito.

33. O art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, estabelece que o Tribunal poderá aplicar multa aos responsáveis por ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

34. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de a omissão no dever de prestar contas constituir grave irregularidade. Aliás, a omissão no dever de prestar contas ocorre em razão da violação de dispositivos explícitos dos ajustes (neste caso específico, a cláusula décima primeira), bem como da sua legislação de regência (Constituição Federal, Decreto 93.872, instruções normativas e portarias).

35. Ou seja, a omissão revela um comportamento com grave inobservância do dever de cuidado, caracterizando culpa grave. Essa conduta omissiva é considerada erro grosseiro, portanto, passível de aplicação de penalidade (*v.g.* Acórdãos 6.257/2021-TCU-Primeira Câmara, 1.703/2021-TCU-Segunda Câmara e 5.245/2020-TCU-Primeira Câmara).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67872919.

36. Por fim, tendo em vista que este Tribunal considera bastante gravosa a conduta de omissão no dever de prestar contas e que o valor estipulado no Acórdão 5.792/2020-TCU-Primeira Câmara, R$ 10.000,00 (dez mil reais), encontra-se dentro das balizas fixadas no Regimento Interno (de R$ 3.392,72 a R$ 67.854,38), reputo a penalidade razoável e proporcional.

37. Sendo assim, ante a ausência de elementos capazes de alterar o juízo anteriormente formulado, não é possível reformar o julgado, como pretende o recorrente.

38. Feitas essas considerações, entendo que se deve conhecer e negar provimento ao presente recurso, mantendo-se inalterada a deliberação ora combatida.

39. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de junho de 2021.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 67872919.