

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos ao Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI no exercício de 2012, por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

2. Para a consecução do aludido programa, foi repassado o montante total de R\$ 183.468,00, em parcelas mensais depositadas de março a novembro de 2012.

3. Após o encerramento do prazo para a apresentação da prestação de contas (30/4/2013), sem o cumprimento dessa obrigação, o FNDE notificou o Sr. Raimundo Gomes da Silva, prefeito municipal de Baixa Grande do Ribeiro/PI na gestão 2009/2012, e, diante do não saneamento da irregularidade, imputou-lhe responsabilidade pelo prejuízo correspondente à totalidade dos valores transferidos.

4. Cabe destacar que o FNDE não incluiu o prefeito sucessor no polo passivo da tomada de contas especial, visto que ele adotou as medidas legais de resguardo ao erário, qual seja, a interposição de representação protocolizada junto ao Ministério Público Federal. A documentação em questão foi considerada suficiente pela Procuradoria Federal junto ao FNDE como comprovação da adoção das referidas providências, conforme o item 8 do Relatório de TCE 228/2018-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN-FNDE/MEC.

5. Submetidos os autos ao descortino desta Corte de Contas, autorizei, por meio de despacho, a citação do Sr. Raimundo Gomes da Silva tendo em vista a *“não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do PNAE/2012”*. No mesmo ato, determinei a audiência do aludido gestor por *“não permitir a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Baixa Grande do Ribeiro/PI, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do PNAE/2012”*.

6. Cumpridas as medidas processuais, o referido responsável não enviou nenhuma resposta. A SecexTCE deu seguimento ao processo e, diante das evidências acostadas aos autos e da ausência de elementos aptos a infirmar as conclusões hauridas na fase interna da tomada de contas especial, alvitrou o julgamento das contas pela irregularidade, com imputação de débito e multa ao Sr. Raimundo Gomes da Silva.

7. O Ministério Público junto ao TCU concordou com a proposição de mérito oferecida pela unidade técnica, tendo sugerido, apenas, a retificação do número do CPF do ex-prefeito Raimundo Gomes da Silva, a fim de substituir *“050.247.575-00”* por *“050.247.573-00”*, consoante demonstrativo à peça 19.

8. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

II – Do mérito

9. Manifesto-me de acordo com a análise da unidade técnica e incorporo as considerações esposadas como razão de decidir, sem prejuízo das ponderações que faço na sequência.

10. Considerando que o responsável não apresentou a prestação de contas dos recursos em apreço nem justificou essa ocorrência, situação que persistiu na fase externa da tomada de contas especial, cabe a glosa dos valores repassados ao Município de Baixa Grande do Ribeiro/PI no exercício de 2012, por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

11. Cumpre destacar que o ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma

efetiva e inequívoca, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos.

12. Esse entendimento está assentado em diversos julgados, a exemplo dos Acórdãos 8/2007-1ª Câmara, 41/2007-2ª Câmara, 143/2006-1ª Câmara, 706/2003-2ª Câmara e 533/2002-2ª Câmara, e encontra fundamento no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, o qual dispõe: *“Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes”*.

13. Nesse cenário, considerando a ausência de documentos aptos a comprovar a correta aplicação dos recursos públicos em causa, não há outro caminho a não ser julgar irregulares as contas do Sr. Raimundo Gomes da Silva, condenando-o ao pagamento do débito pelo qual foi citado.

III – Da análise da prescrição

14. Nesse ponto, chamo a atenção a respeito da mudança de entendimento do STF quanto à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, consubstanciada no julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899).

15. A propósito do assunto, destaco que esta Corte de Contas tem mantido a sua jurisprudência pela imprescritibilidade até que sejam apreciados os embargos de declaração opostos pela AGU ao referido **decisum**, haja vista a existência de diversas dúvidas a respeito do marco jurídico aplicável à matéria (Acórdãos 5.236/2020-1ª Câmara, 6.171/2020-2ª Câmara, 6.084/2020-1ª Câmara, 5.681/2020-2ª Câmara, 6.846/2020-2ª Câmara, 6.676/2020-2ª Câmara, 6.707/2020-2ª Câmara, 6.473/2020-1ª Câmara, 6.466/2020-1ª Câmara, 6.465/2020-1ª Câmara, dentre outros).

16. Seguindo essa linha de coerência, não caberia falar em prescrição do débito no caso em apreço, de modo que é adequada a condenação do responsável arrolado nos autos ao pagamento do débito, na forma proposta.

17. Todavia, ressalto que, na recente Sessão Plenária de 12/5/2021, o Ministro Raimundo Carreiro trouxe substancioso voto no TC 000.006/2017-3, em que buscou discutir as regras aplicáveis à verificação da ocorrência ou não de prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito dos processos de controle externo. Na ocasião, ele assumiu, de forma correta, que a Suprema Corte já havia decidido pela prescritibilidade do débito, restando pendente apenas a definição quanto ao prazo, ao termo **a quo** da contagem, à existência de marcos interruptivos e à eventual modulação desse novo entendimento.

18. Ressalto que essa relevante discussão foi interrompida, devido a pedidos de vista de minha parte e dos Ministros Walton Alencar, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

19. Diante desse contexto, passo a enfrentar se houve ou não prescrição da pretensão ressarcitória na situação em exame, caso fossem aplicados os regimes jurídicos usualmente suscitados (Código Civil ou Lei 9.873/1999).

20. O ato impugnado foi a não comprovação da regular aplicação dos recursos públicos relativos ao PNAE/2012 devido à omissão no dever de prestar contas. Tal irregularidade se consubstanciou para o Sr. Raimundo Gomes da Silva em 31/12/2012, data de encerramento de seu mandato. Não obstante o prazo para apresentação da prestação de contas tenha sido 30/4/2013, a conduta irregular do ex-prefeito se consumou no encerramento do exercício anterior, uma vez que o prefeito sucessor não teve condições fáticas de cumprir a obrigação constitucional, como demonstrado nos autos.

21. Em 15/8/2013 e 16/10/2017, o responsável foi notificado pelo FNDE a respeito do encerramento do aludido prazo e do não encaminhamento da prestação de contas no sistema SiGPC (peça 14, 4). A partir de então, houve diversos atos de ofício no âmbito do órgão concedente, que culminaram com a remessa da tomada de contas especial a esta Corte de Contas e com a posterior autorização para citação do ex-prefeito, nos termos do despacho proferido em 12/7/2019.

22. Toda essa sequência de fatos permite afirmar que não houve prescrição da pretensão ressarcitória, considerando o termo **a quo** da irregularidade em 31/12/2012 e os marcos interruptivos da Lei 9.873/1999 e do Código Civil, se não vejamos.

23. No caso da primeira norma, cabe trazer à baila a disciplina de seu art. 2º:

“Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.”

24. A tabela a seguir resalta algumas das interrupções ocorridas na contagem do prazo prescricional, à vista dos fatos narrados e do marco jurídico supramencionado:

Fato	Data	Prazo Decorrido (aproximado)
Consumação da irregularidade	31/12/2012	(não se aplica)
Notificação do responsável	16/10/2017	4 anos e 10 meses
Autorização da citação no TCU	12/7/2019	1 ano e 9 meses

25. Considerando apenas esses fatos processuais relevantes, sem mencionar, inclusive, outras providências do FNDE para a apuração das irregularidades e o prosseguimento do feito antes do seu envio a esta Corte de Contas, é possível concluir com muita clareza que não houve, em nenhum momento, a superação do prazo prescricional de cinco anos estabelecido na Lei 9.873/1999 (supostamente aplicável ao caso por analogia).

26. Da mesma forma, considerando os preceitos do Código Civil, não houve o transcurso do prazo de prescrição decenal estabelecido em seu art. 205, uma vez que, entre as datas da consumação da irregularidade (31/12/2012) e da autorização da citação (12/7/2019), transcorreram menos de 10 anos.

27. Logo, não cabe falar em prescrição da pretensão ressarcitória na situação em tela, mesmo que seja usado qualquer dos regimes jurídicos preconizados pelo auditor da SecexTCE e pelo Ministério Público junto ao TCU.

28. Pela mesma lógica de contagem consignada no item 27 **supra**, verifico que também não houve a prescrição da pretensão sancionatória.

IV – Da análise dos pressupostos para aplicação da sanção

29. Nesse ponto, passo a examinar as circunstâncias do cometimento da irregularidade, sua gravidade e a culpabilidade dos agentes envolvidos.

30. Com relação ao assunto, entendo que a omissão no dever de prestar contas constitui uma infração que revela grave desleixo com a coisa pública e que se concretiza a partir de um comportamento com grave inobservância do dever de cuidado, ou seja, com grave negligência.

31. Sendo assim, compreendo que a atitude do Sr. Raimundo Gomes da Silva é passível de ser punida com multa, por configurar a ocorrência de erro grosseiro na gestão dos recursos federais.

32. A propósito do assunto, invoco as seguintes considerações que proferi no voto condutor do Acórdão 5.245/2020-1ª Câmara:

“37. Cabe observar que a 'não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados em face da omissão no dever de prestar contas' violou não só as regras legais, mas também princípios basilares da administração pública. Essa conduta constitui grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, logo, revela a existência de culpa grave, uma vez que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente. Assim sendo, conclui-se que houve erros grosseiros, aos quais alude o art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) incluído pela Lei 13.655/2018.”

33. Quanto ao exame da culpabilidade, não vislumbro a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação do agente em conformidade com a lei, uma vez que ele tinha a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento, já que as condições para o cumprimento do dever de prestar contas estão expressamente previstas nas normas de regência do PNAE.

34. Como dito, os fatos denotam desleixo, o que configura infração de notória gravidade e reprovabilidade.

35. Em pesquisa ao histórico processual do responsável, a fim de perquirir seus antecedentes, observo que o Sr. Raimundo Gomes da Silva foi condenado por esta Corte de Contas ao pagamento de débito e multa em várias deliberações proferidas em 2020, todas de minha relatoria (Acórdãos 5.008/2020-1ª Câmara, 5.244/2020-1ª Câmara, 5.245/2020-1ª Câmara e 5.801/2020-1ª Câmara).

36. Não obstante, registro que essas condenações não serão levadas em conta na dosimetria da sanção, haja vista a jurisprudência pacífica do STJ, produzida em matéria penal mas aplicável no âmbito do direito administrativo sancionador, no sentido de que a configuração da má antecedência, como circunstância agravante, exige que o fato tenha sido praticado após o trânsito em julgado de decisão anterior que tenha condenado o responsável por ocorrência similar à analisada (RHC 80.071-RS, DJ 2/4/2004; HC 109.051-SC, DJe 15/6/2009; HC 39.030-SP, DJ 11/4/2005; HC 96.670-DF, DJe 8/2/2010; HC 104.071-MS, DJe 25/5/2009; REsp 620.624-RS, DJ 29/11/2004 e RvCr 974-RS).

37. Por fim, não constam dos autos informações sobre outras circunstâncias agravantes nem sobre a aplicação de sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

38. Em face dessas premissas, julgo adequada a aplicação da multa de R\$ 146.000,00, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992.

39. O aludido valor corresponde a aproximadamente 50% do débito atualizado, percentual que venho adotando em precedentes mais recentes de minha lavra, nos casos de não comprovação da regular aplicação de recursos devido à omissão no dever de prestar contas (Acórdãos 13.938/2020-1ª Câmara, 13.380/2020-1ª Câmara, 12.486/2020-1ª Câmara, 12.475/2020-1ª Câmara, 12.364/2020-1ª Câmara e 11.805/2020-1ª Câmara).

40. Diante do exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de junho de 2021.

BENJAMIN ZYMLER
Relator