

VOTO

Preliminarmente, destaco que o presente recurso de revisão atende aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 288 do RITCU, razão pela qual deve ser conhecido.

2. Este feito tratou, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS) contra o sr. Armando Alencar da Silva, ex-prefeito do Município de Esperantina/TO (gestão 2005-2008), devido à impugnação das despesas realizadas com recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no exercício de 2008, bem como à omissão no dever de prestar contas.

3. Aportados na modalidade fundo a fundo, os repasses tinham por objetivo a execução dos Serviços de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, e totalizaram o montante de R\$ 102.742,03.

4. O MDS, ante a omissão no dever de prestar contas, notificou também a prefeita sucessora, sra. Geneci Perpétua dos Santos Almeida, solicitando o encaminhamento da documentação exigida para a prestação de contas dos recursos repassados à municipalidade.

5. Após o esgotamento dos procedimentos administrativos internos com vistas à recomposição do prejuízo, sem manifestação dos responsáveis, a tomada de contas especial foi instaurada em 20/1/2016 e enviada a esta Corte de Contas.

II

6. No âmbito deste Tribunal, o sr. Armando Alencar da Silva foi citado pela não comprovação da boa e regular aplicação da totalidade dos recursos repassados pelo FNAS, em 2008.

7. Foi efetuada, ainda, a audiência da sra. Geneci Perpétua dos Santos Almeida pela omissão no dever de prestar contas.

8. Os responsáveis apresentaram seus argumentos em um mesmo documento, inserto à peça 15, o qual foi complementado posteriormente pela peça 25.

9. Em posicionamentos uniformes, a Secex/TO e o MP/TCU recomendaram que as presentes contas fossem julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa.

10. Desse modo, por meio do Acórdão 663/2017-2ª Câmara, de relatoria do Ministro-substituto André Luís de Carvalho, houve o julgamento pela irregularidade das contas do sr. Armando Alencar da Silva, com aplicação de débito correspondente à integralidade dos valores geridos e de multa, no valor de R\$ 60.000,00.

11. Quanto à sra. Geneci Perpétua dos Santos Almeida, suas contas também foram julgadas irregulares, com imputação apenas de multa, no valor de R\$ 25.000,00.

12. Ato contínuo, os ex-gestores interpuseram recursos de reconsideração, aos quais foi negado provimento por meio do Acórdão 9.617/2017-2ª Câmara, sob relatoria do Ministro José Múcio Monteiro.

III

13. Agora, por meio de recurso de revisão, os ex-prefeitos vêm aos autos para argumentar que:

(i) deve ser aplicado ao presente caso o prazo prescricional quinquenal para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória desta Corte, a teor do que estabelecem diversos normativos de direito público e do que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do RE 636.886/AL; e

(ii) os documentos ora trazidos ao processo comprovam a correta aplicação dos recursos

recebidos.

14. Consta das às peças 93-98 extensa documentação relativa à Bolsa Agente Jovem, a serviços e materiais adquiridos para funcionamento do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, ao Piso Básico Fixo, ao Piso Básico de Transição e ao Piso Básico Variável.

IV

15. A Serur considera que o débito pode ser afastado, razão pela qual propõe o provimento do recurso em relação ao sr. Armando Alencar da Silva, para julgar suas contas regulares com ressalva, mantendo-se inalterada a decisão recorrida quanto à sra. Geneci Perpétua dos Santos Almeida, que foi condenada por omissão na prestação de contas.

16. O representante do **Parquet** concorda com o posicionamento da unidade técnica, sem prejuízo de defender que o provimento do recurso também seja aproveitado à sra. Geneci Perpétua dos Santos Almeida. Isso porque, além do afastamento do débito, que foi a situação ensejadora do processo de tomada de contas especial, a omissão da prestação de contas foi posteriormente sanada com a sua apresentação, embora intempestiva, perante o órgão repassador, o que, inclusive, motivou a emissão de parecer técnico atestando a boa e regular utilização dos recursos recebidos.

17. Ademais, o MP/TCU entende que, no caso concreto, a sra. Geneci Perpétua dos Santos Almeida não geriu os recursos que foram objeto das investigações, tendo integrado o processo porque a prestação de contas deveria ter ocorrido sob a sua gestão, e não o fora, não obstante as alegações de defesa que intentaram justificar essa omissão tenham sido rejeitadas.

18. Por fim, defende o **Parquet** que a ex-prefeita demonstrou apreciável diligência no curso de sua gestão, ao propor várias ações judiciais em face de seu antecessor, para fins de resguardo do patrimônio público. Dessa forma, diante de toda a nova situação fática a circunscrever o contexto das presentes contas, com aprovação cabal do órgão repassador e com atesto de boa e regular utilização dos recursos, bem como de não haver circunstância a demonstrar a má-fé da ex-prefeita, a proposta é a de que o recurso de revisão sob análise seja conhecido e provido, para comutar o julgamento das contas de ambos os responsáveis para regulares com ressalva.

V

19. A preliminar de prescrição suscitada foi integralmente afastada pela Serur.

20. Quanto à prescrição da pretensão ressarcitória, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário, consoante Enunciado 282 da Súmula de jurisprudência do TCU.

21. Neste ponto, registro que, até o momento, não foi exarada, pelo Supremo Tribunal Federal, decisão com repercussão geral acerca da prescrição da pretensão ressarcitória em processos de controle externo. Embora a questão debatida pelo RE 636.886/AL (tema 899 da repercussão geral), frequentemente suscitada pelos responsáveis, trate da fase posterior à formação do título executivo, o TCU iniciou discussões sobre as premissas da prescritibilidade e eventual mudança de entendimento no TC 000.006/2017-3, tendo em vista recente evolução jurisprudencial no Supremo. Até o julgamento de tal processo, em homenagem ao princípio do colegiado, aplico ao presente caso a jurisprudência dominante desta Corte quanto à imprescritibilidade do dano ao Erário.

22. Com relação à pretensão punitiva, perfilho entendimento firmado no Acórdão 1.441/2016-Plenário, segundo o qual a prescrição rege-se pelo prazo de dez anos, definido pelos arts. 189 e 205 do Código Civil, contado da data da ocorrência da irregularidade, sendo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

23. No caso em exame, não ocorreu a extinção da punibilidade pela prescrição, pois as

irregularidades sancionadas ocorreram em 2008, e o ato de ordenação da citação ocorreu em 23/5/2016.

24. Por outro lado, urge registrar que, ainda que se utilizassem as premissas da Lei 9.873/1999, tampouco teria ocorrido a prescrição.

25. A referida lei prevê que o prazo prescricional ocorre em cinco anos, “*contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado*”. Ocorre que, ao contrário da sistemática do Código Civil, quanto à interrupção da prescrição, a Lei 9.873/1999 contempla uma variedade de causas e autonomia entre elas, sendo possível a multiplicidade de interrupções. Nesse sentido, no regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “*I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital*” e “*II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato*” (art. 2º).

26. O prazo de cinco anos teve início em 31/7/2009 (dia imediatamente posterior àquele previsto como termo final para a apresentação da prestação de contas). Nos presentes autos, destacam-se os seguintes atos praticados pelo poder público que se amoldam ao comando legal e que interromperam o prazo em comento:

- a) requisição, emitida pelo MDS, em 28/9/2009, para que o Conselho Municipal de Assistência Social e a prefeita apresentassem a prestação de contas (peça 1, p. 36-38);
- b) reiteração da requisição de prestação de contas encaminhada aos responsáveis, em 29/10/2014, pelo MDS (peça 1, p. 42-44 e 46-58);
- c) instauração da presente tomada de contas especial, pelo MDS, em 20/1/2016 (peça 1, p. 2);
- d) instrução de unidade técnica desta Corte, de 19/5/2016, propondo a citação da recorrente (peça 5);
- e) citação promovida por esta Corte, em 24/5/2016 (peças 10-11);
- f) instrução de unidade técnica desta Corte, de 4/11/2016, propondo o julgamento pela irregularidade das contas, a imputação de débito e a aplicação de multa (peça 28); e
- g) decisão condenatória recorrível prolatada em 24/1/2017 (peça 32).

27. Além disso, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “*juízo ou despacho*”, o que não se verificou na hipótese vertente.

28. Nota-se, pois, que, dados os marcos interruptivos descritos, em nenhum intervalo de tempo entre eles foi superado o prazo quinquenal.

VI

29. Quanto ao mérito, ratifico, igualmente, o entendimento da Serur, segundo o qual o débito inicialmente apurado pode ser afastado em face dos documentos ora trazidos pelos recorrentes.

30. Do que ressaí dos autos, os comprovantes dos dispêndios realizados (notas fiscais e recibos), em confronto com a cronologia dos fatos e com a relação de pagamentos efetuados e de bens adquiridos, além das notas de empenho, dos extratos bancários e das ordens de pagamentos, permitem verificar a compatibilidade entre recebimentos e pagamentos realizados à conta dos programas.

31. Para a Serur, as notas fiscais e os recibos, os cheques e os espelhos de preenchimento de cheques mostraram-se compatíveis, em valores e datas, com os repasses, podendo ser considerados aptos a demonstrar o necessário nexos causal.

32. Nesse sentido, a unidade técnica listou os seguintes gastos e sua compatibilidade com os

valores repassados que, nos termos do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do Sistema Único de Assistência Social, ano 2008 (peça 1, p. 26-28), perfazem os montantes abaixo especificados:

Proteção Social Básica – Piso Básico de Transição:

a) foram repassados R\$ 18.605,40 (peça 1, p. 26) em onze parcelas de R\$1.691,40 (peça 1, p. 22), constando dos autos os seguintes documentos:

- relação de pagamentos com aquisição de materiais escolares, materiais de expediente, digitação de documentos, fornecimento de cópias e serviços em atividades de creches (peça 97, p. 2-3);

- extratos bancários da conta corrente dos meses de janeiro a dezembro de 2008 (peça 97, p. 5-17), com saldo zero em 31/12/2008;

- extratos bancários da conta investimento dos meses de janeiro a dezembro de 2008 (peça 97, p. 19-37), indicando saldo, em 31/12/2008, de R\$ 4,64;

- solicitações de aquisições de bens e serviços, notas de empenho, ordens de pagamento, recibos ou notas fiscais, documentos pessoais dos prestadores de serviços e espelhos de preenchimento de cheques, compatíveis com datas e valores lançados na relação de pagamentos e nos extratos bancários, totalizando o valor de R\$ 20.419,59 (peça 97, p. 38-119).

b) acerca dos documentos trazidos pelo recorrente em relação à empresa Magazine e Papelaria Imperatriz Ltda. EPP, cabe observar que as notas fiscais somam a quantia de R\$ 8.833,69 (peça 97, p. 53 e 75, com cópias às p. 79, 83 e 100) enquanto os pagamentos à mesma pessoa jurídica alcançam o montante de R\$ 10.248,62 (peça 97, p. 54, 74, 80, 84 e 101), havendo gastos sem base em documentos fiscais no valor de R\$ 1.414,93;

c) entretanto, a ausência de suporte em nota fiscal da diferença acima apontada não compromete o acatamento dos gastos relativos ao Piso Básico de Transição, haja vista que os gastos comprovados, da ordem de R\$ 19.004,66 (R\$ 20.419,59 – R\$ 1.414,93), superam o montante repassado (R\$ 18.605,40), devendo ser afastado o débito relativo ao Piso Básico de Transição.

Proteção Social Básica – Piso Básico Fixo:

a) foram repassados R\$ 49.500,00 (peça 1, p. 26) em onze parcelas de R\$ 4.500,00 (peça 1, p. 22), tendo os recorrentes trazido aos autos os seguintes documentos:

- relação com indicação de pagamento de instrutores de cursos, psicólogos, assistente social, aquisição de materiais expediente, alimentos, banheiras infantis e fornecimento de cópias (peça 96, p. 2-5);

- extratos bancários da conta corrente dos meses de janeiro a dezembro de 2008 (peça 96, p. 7-20), com saldo zero em 31/12/2008;

- extratos bancários da conta investimento dos meses de janeiro a dezembro de 2008 (peça 96, p. 22-39), indicando saldo, em 31/12/2008, de R\$ 8,36;

- solicitações de aquisições de bens e serviços, notas de empenho, ordens de pagamento, recibos ou notas fiscais, documentos pessoais e contratos firmados com os prestadores de serviços e espelhos de preenchimento de cheques, compatíveis com datas e valores lançados na relação de pagamentos e nos extratos bancários, totalizando o valor de R\$ 62.090,88 (peça 96, p. 40-256);

b) há, na relação de pagamentos, lançamentos nos valores de R\$ 1.720,00 e de R\$ 1.580,00, referentes a 20/5/2008, pagos por meio dos cheques 850096 e 850097 e amparados na nota fiscal de peça 96, p. 110, de R\$ 7.066,00, cuja ordem de pagamento (peça 96, p. 108) é de R\$ 3.300,00, relativa à soma dos dois valores, o que não compromete a demonstração da correta aplicação das quantias;

c) quanto a dois lançamentos de R\$ 2.600,00 na relação de pagamentos, cabe esclarecer que não há, nos documentos trazidos, além das ordens de pagamento (peça 96, p. 47-48) e do espelho de preenchimento de cheque (peça 96, p. 49), qualquer documento que dê suporte a essa despesa, motivo pelo qual não pôde ser acatada e não foi incluída no valor total das despesas cujo resultado está acima registrado (R\$ 62.090,88);

d) não obstante os dois apontamentos acima, podem ser aceitos os gastos com o Piso Básico Fixo, pois as despesas devidamente comprovadas (R\$ 62,090,88) superam os valores repassados (R\$ 49.500,00).

Proteção Social Básica – Piso Básico Variável:

a) foram repassados R\$ 5.041,63 (peça 1, p. 26) em onze parcelas de R\$ 458,33 (peça 1, p. 22), tendo sido apresentados os seguintes documentos:

- relação com indicação de pagamento para orientadores sociais, capacitação de jovens, fotocópias de documentos e aquisição de material escolar para creche (peça 98, p. 2-5);

- extratos bancários da conta corrente dos meses de fevereiro a dezembro de 2008 (peça 98, p. 7-18), com saldo de R\$ 18,22, em 31/12/2008, restando comprovados gastos de R\$ 5.023,41;

- solicitações de aquisições de bens e serviços, notas de empenho, ordens de pagamento, recibos ou notas fiscais, documentos pessoais dos prestadores de serviços ou bens e espelhos de preenchimento de cheques compatíveis com datas e valores lançados na relação de pagamentos e nos extratos bancários, totalizando o valor de R\$ 5.780,00 (peça 96, p. 40-256);

b) a despesa de R\$ 200,00, paga por meio do cheque 850040, compensado em 14/4/2008 (extrato bancário à peça 98, p. 10), veio desacompanhada do necessário recibo ou nota fiscal, apesar de constar requisição, nota de empenho, ordem de pagamento, documentos pessoais do credor e espelho de preenchimento de cheque;

c) a despesa de R\$ 560,00, ocorrida em 20/5/2008 (peça 98, p. 11 e 56-61), refere-se a ações relativas ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Proteção Social Especial, e não ao tratado no presente tópico (Proteção Social Básica – Piso Básico Variável);

d) assim, expurgados os gastos de R\$ 200,00 e R\$ 560,00 acima descritos, restaram comprovados gastos no montante de R\$ 5.020,00, inferior ao valor repassado em R\$ 41,63 (R\$ 5.041,63-R\$ 5.020,00);

e) entretanto, tendo em vista que a quantia é ínfima em comparação ao total gerido no exercício de 2008, entendo que pode este Tribunal afastar o débito relativo à Proteção Social Básica – Piso Básico Variável;

Proteção Social Básica – Bolsa Agente Jovem:

a) foram repassados R\$ 17.875,00 (peça 1, p. 26) em onze parcelas de R\$ 1.625,00 (peça 1, p. 24), tendo sido trazidos aos autos os seguintes documentos:

- relação com indicação de pagamento de 290 bolsas agente jovem, no valor individual de R\$ 65,00, totalizando R\$ 18.850,00 (peça 93, p. 2-13);

- extratos bancários da conta corrente dos meses de janeiro a dezembro de 2008 (peça 93, p. 15-29), com saldo de R\$ 1.113,03, em 31/12/2008;

b) não obstante se constate que o número de bolsas empenhadas e com ordem de pagamento mensais sejam sempre relativas a 25 bolsistas, ao passo que, nos extratos bancários, os pagamentos sejam variáveis, havendo meses ora com 6, ora com 38 pagamentos, há de se reconhecer que os beneficiários, de posse das cártulas de cheque, depositaram-nas ou descontaram-nas na rede bancária, não havendo motivos para não se acatar a documentação;

c) o número de pagamentos no exercício de 2008, conforme extratos bancários, foi de 291 bolsas, e há 285 recibos dos jovens bolsistas (peça 93), totalizando pagamentos da ordem de R\$ 18.525,00;

d) em razão de ter sido repassada à conta do Bolsa Agente Jovem a quantia de R\$ 17.875,00, deve ser excluída essa parcela do débito;

Proteção Social Especial – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil:

a) foram repassados R\$ 11.720,00 (peça 1, p. 26) em doze parcelas de valores diferentes (peça 1, p. 22-24), existindo no feito os seguintes documentos:

- relação de pagamentos para serviços prestados por orientadores, aquisição de material de expediente e serviços de reprografia, totalizando R\$ 11.160,00 (peça 95, p. 4-6);

- extratos bancários da conta corrente dos meses de janeiro a abril e junho a dezembro de 2008 (peça 95, p. 15-29), com saldo de R\$ 596,31, em 31/12/2008;

- solicitações de aquisições de bens e serviços, notas de empenho, ordens de pagamento, recibos ou notas fiscais, documentos pessoais dos prestadores de serviços ou bens, cópia de cheque e espelhos de preenchimento de cheques compatíveis com datas e valores lançados na relação de pagamentos e nos extratos bancários, totalizando o valor de R\$ 11.160,00 (peça 96, p. 40-256);

b) a despesa de R\$ 560,00, ocorrida em 20/5/2018 (peça 98, p. 11 e 56-61), trazida junto à documentação relativa à Proteção Social Básica – Piso Básico Variável, não pode ser acatada em razão da ausência de extrato bancário relativo ao mês de maio do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil;

c) os gastos devidamente comprovados, no montante de R\$ 11.160,00, somados ao valor remanescente em 31/12/2008 na conta corrente (R\$ 596,31), perfazem quantia superior em R\$ 36,31 ao valor repassado, o que permite que se afaste o débito relativo à Proteção Social Especial.

33. Diante do detalhamento acima, verifica-se ser possível afastada o débito (e, por conseguinte, a multa) imputado ao sr. Armando Alencar da Silva, julgando-se regulares com ressalva as suas contas.

34. Endosso ainda, o entendimento expressado pelo MP/TCU no sentido de aproveitar o provimento do recurso também à sra. Geneci Perpétua dos Santos Almeida.

35. Restou comprovado nos autos que os valores foram integralmente geridos pelo sr. Armando Alencar da Silva, sendo que, na presente fase processual, houve o afastamento integral do débito. Tendo sido inicialmente responsabilizada por não ter prestado contas, na qualidade de prefeita sucessora, a recorrente logrou demonstrar que ajuizou várias ações civis públicas e representações criminais em face de seu antecessor (peça 49, p. 11-12), o que sinalizaria sua preocupação em resguardar o patrimônio público.

36. Ademais, conforme cogitou o representante do **Parquet** especializado, não seria desarrazoado supor que, com relação aos recursos específicos tratados neste processo, não tenha chegado à esfera de conhecimento da sra. Geneci Perpétua dos Santos Almeida a eventual situação de irregularidade perante o órgão repassador, razão pela qual não teria manejado ação específica. Estaríamos diante, pois, de um erro escusável, e não de dolo ou erro grosseiro (art. 28 da LINDB).

37. Cabe salientar, por fim, que, mesmo a destempo, o órgão repassador examinou a documentação apresentada pela recorrente a título de prestação de contas, o que resultou em nota técnica cuja conclusão foi a de que *“não foram identificadas irregularidades; assim, a prestação de contas estaria apta para aprovação”* (peça 117).

38. Por conseguinte, endosso a proposta de dar provimento ao recurso de revisão em análise



para alterar o acórdão recorrido, de modo a julgar regulares com ressalva as contas do sr. Armando Alencar da Silva e da sra. Geneci Perpétua dos Santos Almeida, afastando-se o débito e as multas correspondentes.

39. Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de fevereiro de 2022.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator