



TC 033.307/2013-0

Tipo: Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Prefeitura de Imperatriz/MA e Ministério do Esporte.

Recorrente: Ildon Marques de Souza (CPF: 003.025.111-72)

Sumário: Tomada de Contas Especial. Convênio. Impugnação parcial de despesas. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Ausência de prescrição. Argumentos que não se prestam a alterar o julgamento de mérito. Negativa de Provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Ildon Marques de Souza (peça 76) em face do Acórdão 12.769/2016-TCU-2ª Câmara (peça 54), de relatoria da Ministra Ana Arraes, vazada nos seguintes termos:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alíneas “b” e “c” e §§ 1º, 2º e 3º; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; 57 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 214, inciso III, alínea “a”, e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Ildon Marques de Souza e Jomar Fernandes Pereira Filho;

9.2. condenar Ildon Marques de Souza a recolher ao Tesouro Nacional os valores abaixo discriminados, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até a data do pagamento:

Data da ocorrência	Valor (R\$)
17/02/2005	24.131,66
11/03/2005	27.551,48
07/04/2005	27.427,81
06/05/2005	26.695,77
09/06/2005	26.052,44
31/08/2005	1.442,29

9.3. condenar Jomar Fernandes Pereira Filho a recolher ao Tesouro Nacional os valores abaixo discriminados, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até a data do pagamento:

Data da ocorrência	Valor (R\$)
11/11/2004	2.480,00
25/11/2004	9.909,00
17/12/2004	706,60



- 9.4. aplicar multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a Ildon Marques de Souza, a ser recolhida ao Tesouro Nacional, com atualização monetária, calculada da data deste acórdão até a data dos pagamentos, se estes forem efetuados após o vencimento do prazo abaixo estipulado;
- 9.5. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;
- 9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;
- 9.7. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;
- 9.8. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;
- 9.9. alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;
- 9.10. dar ciência desta deliberação ao município de Imperatriz/MA e ao Ministério do Esporte;
- 9.11. enviar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentaram, ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para as providências cabíveis.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Esporte contra Ildon Marques de Souza e Jomar Fernandes Pereira Filho, ex-prefeitos de Imperatriz/MA, em razão da impugnação parcial das despesas do Convênio-ME/PMI/MA 57/2004, celebrado para promover atividades do Programa Esporte e Lazer da Cidade, com repasse de recursos federais no montante de R\$ 373.045,00.

2.1. O órgão concedente rejeitou parcialmente os documentos da prestação de contas e impugnou despesas que superaram o montante de R\$ 230.000,00. Neste Tribunal, foram afastadas as falhas de natureza formal, como adiantamento de pagamentos e inconsistências documentais, e o débito foi reduzido para R\$ 146.397,05.

2.2. Após regular citação, a defesa apresentada pelo responsável Ildon Marques de Souza foi rejeitada, tendo suas contas sido julgadas irregulares, com imputação de débito e de multa.

2.3. Neste momento, examina-se mérito do recurso de reconsideração deste responsável.

ADMISSIBILIDADE

3. O exame preliminar de admissibilidade às peças 78-79 – acolhido pelo Relator *ad quem* em despacho à peça 81 – concluiu por conhecer do recurso, com a suspensão dos efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.4, 9.5 e 9.6 do acórdão recorrido.

MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

- a) Se restou caracterizada a prescrição do débito e da pretensão punitiva do Tribunal;
- b) Se a decisão recorrida apreciou adequadamente os fatos e as provas dos autos para condenar o responsável.

5. Da prescrição

5.1. O recorrente sustenta que se passaram mais de dez anos entre os fatos irregulares e sua citação, o que resultaria em prescrição. Considera o termo inicial da prescrição na data da assinatura do convênio, em 2/7/2004, enquanto a sua citação teria ocorrido em 9/4/2015.



5.2. Entende, ainda, que o caso concreto representa o exercício de atividade administrativa do Tribunal (poder/dever de se acautelar das contas públicas), não havendo que se falar em exercício do direito de ação, o que afastaria a tese de imprescritibilidade do dano ao erário.

5.3. Defende que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) determinou ser “de cinco anos o prazo para o TCU, por meio de tomada de contas especial (Lei 8.443/1992), exigir do ex-gestor público municipal a comprovação da regular aplicação de verbas federais repassadas ao respectivo Município” (peça 76, p. 6).

Análise

5.4. Nos termos da Súmula TCU 282, de 15/9/2012, “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”. No âmbito deste Tribunal a matéria se encontra pacificada, baseada em precedente do Supremo Tribunal Federal (MS 26.210). Tal entendimento possui fundamento no artigo 37, §5º, da Constituição Federal:

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.** (grifou-se)

5.5. Não se verifica razoável, no entanto, inferir que normativos ou jurisprudência reconheça o direito ao ressarcimento do Erário, mas restrinja os instrumentos necessários para sua efetiva validade.

5.6. A tomada de contas especial (TCE) visa a apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado aos cofres públicos, conforme expressamente consagrado no art. 8º da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU - LO/TCU). Como se depreende desse dispositivo, a TCE possui natureza de ação de ressarcimento dos cofres públicos por malversação de recursos públicos sob competência fiscalizadora do TCU.

5.7. O entendimento do STJ, transcrito pela recorrente, não representa jurisprudência pacífica e consolidada sobre o tema, tampouco vincula as decisões deste Tribunal. Nesse aspecto, cabe registrar que o Supremo Tribunal Federal (STF) é o intérprete autêntico da Constituição, a quem cabe dizer sobre o espírito da lei a ser aplicado ao caso concreto (*mens legis*).

5.8. Toda e qualquer hermenêutica jurídica desenvolvida para desconstituir o entendimento firmado pelo Pretório Excelso deve passar pela própria Corte, por meio de ação de controle de constitucionalidade. O STF reconhece a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário, e enquanto não houver alteração sobre o tema, não há que se falar em aplicação de eventual entendimento adotado por outros Tribunais, sob pena de se desrespeitar o sistema de jurisdição única adotado.

5.9. Não se perde de vista, ainda, a possibilidade de apenação dos infratores com fundamento nos artigos 57 ou 58 da Lei Orgânica/TCU. Não há confundir, portanto, imputação de débito (natureza de ação de ressarcimento) com um de seus potenciais efeitos (aplicação de multa), que possui natureza punitiva.

5.10. O Tribunal de Contas da União, em sede de uniformização de jurisprudência, proferiu o Acórdão 1.441/2016-Plenário, que firmou entendimento de ser prescritível a pretensão punitiva do TCU, em relação às penalidades previstas na Lei Orgânica/TCU. Considerou que, na forma e condições desse Acórdão, prescreve em dez anos a pretensão punitiva do TCU.

5.11. Compulsando os autos, verifica-se que o tema já foi objeto de discussão nos autos, e não merece qualquer reparo, uma vez que observou o paradigma adotado pelo Tribunal. Nesse sentido, transcreve-se trecho do voto condutor da decisão recorrida (peça 55, p. 1):

6. Em relação à prescrição arguida por Ildon Marques de Souza, é importante destacar que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, conforme enunciado da Súmula – TCU 282 e a jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal, registrada no mandado de segurança MS 26.210-9/DF.



7. Nem mesmo há de se reconhecer a alvitrada prescrição da possibilidade de aplicação de multa ao ex-prefeito Ildon Marques de Souza. O Convênio-ME/PMI/MA 57/2004 teve vigência até 02/06/2005, e a contagem prescricional da pretensão punitiva do TCU, que observa o prazo decenal estabelecido no art. 205 do Código Civil, foi interrompida pela citação do responsável, realizada 09/04/2015.

8. Por outro lado, há óbice à aplicação de multa ao primeiro prefeito, Jomar Fernandes Pereira Filho, porquanto, em relação a irregularidades constatadas no mesmo convênio, apenas foi citado em 28/04/2016, quando já ultrapassado o prazo prescricional para pretensão punitiva.

5.12. O Tribunal, portanto, aplicou adequadamente os parâmetros para cálculo de prescrição e, em decorrência, deixou de aplicar multa a um dos responsáveis, para o qual a sanção já havia prescrito. Quanto ao recorrente, melhor sorte não lhe sobreveio, pois o prazo de dez anos não foi superado.

5.13. E a contagem do prazo prescricional não poderia ter início no momento da assinatura do convênio, como defende o recorrente. Naquela oportunidade, a irregularidade ainda não havia se configurado. Somente é possível falar em contagem de prazo prescricional a partir da existência de ato contrário às normas e passível de punição. No caso concreto, foram impugnadas despesas do ajuste, e o momento de tal aferição só ocorreu após a apresentação das contas do convênio pelo gestor. No julgado recorrido, foi considerada a data final da vigência do ajuste, marco temporal mais benéfico ao responsável. Caso considerado o momento da prestação de contas, o início do prazo seria posterior e também não haveria que se falar em prescrição.

5.14. Com estas considerações, refuta-se as preliminares suscitadas pelo recorrente.

6. Dos fundamentos da decisão recorrida

6.1. O recorrente considera que o Tribunal tem se posicionado pelo julgamento regular com ressalva nos casos em que o objeto do convênio foi cumprido em sua totalidade, sem prejuízo ao erário, conforme dispõe o seu Regimento Interno, em seus artigos 208 e 209.

6.2. Colaciona julgados deste Tribunal no mesmo sentido e requer a instauração de incidente de uniformização de jurisprudência sobre o tema, pois entende que o seu caso foi tratado de forma diversa.

6.3. Argumenta que a prestação de contas foi apresentada tempestivamente e acompanhada de todos os documentos que justificam os gastos realizados. Defende que, em nenhum momento, foi mencionado que houve enriquecimento sem causa do gestor, desvio de finalidade do objeto do convênio ou prejuízo ao erário (decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos).

6.4. Pontua que o relatório/parecer técnico da prestação de contas do Ministério do Esporte concluiu pela execução integral do objeto do ajuste, propondo “(...) deferimento da Prestação de Contas” (peça 76, p. 12). Alega que eventual condenação representaria enriquecimento sem causa da União.

Análise

6.5. Conforme se extrai do voto condutor do julgado (peça 55, p. 1):

2. O Ministério do Esporte identificou falhas essenciais na documentação probatória do convênio consubstanciadas na ausência de comprovantes de despesas e na realização de pagamentos incompatíveis com as finalidades do ajuste. Assim, o órgão concedente rejeitou parcialmente a prestação de contas e concluiu pela ocorrência de prejuízo de R\$ 233.963,12 aos cofres federais.

3. A Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão – Secex/MA, em primeira análise, excluiu do cômputo do débito as falhas relacionadas a adiantamento de pagamentos ou a inconsistências documentais que não resultaram em efetivo prejuízo ao erário. Ao final, calculou o débito em R\$ 146,3 mil, sendo R\$ 13.095,60 de responsabilidade do ex-prefeito Jomar Fernandes Pereira Filho e R\$ 133.301,45, do gestor municipal que o sucedeu, Ildon Marques de Souza.

(...)

9. (...) ao contrário do que alegou o responsável Ildon Marques de Souza, as constatações do Ministério do Esporte não podem ser tidas a conta de “meras falhas de natureza formal”. Entre as irregularidades, há registro de não apresentação de comprovantes de despesas com pró-labores dos meses de janeiro a junho/05, em valores que ultrapassam R\$ 130 mil. Há, ainda, registro de aquisição de material permanente em desacordo com as regras do convênio, na importância de R\$ 12.389,00.

6.6. Desde o início, as contas do convênio foram rejeitadas e as despesas, parcialmente impugnadas. O gestor, no caso concreto, nunca se desincumbiu do ônus de comprovar regular e adequada aplicação dos recursos. Nesta oportunidade, apenas afirma que apresentou todos os documentos que comprovariam a regularidade na execução do convênio, mas não junta elementos ao recurso para demonstrar esta alegação.

6.7. A instrução da Unidade Técnica de Origem examinou de forma completa e detalhada todos os documentos que ensejaram o débito imputado ao responsável. A análise acolheu elementos que favoreceram o gestor e reduziu parte da dívida imputada pelo órgão concedente. Nesse sentido, cabe transcrever trecho do exame (peça 23, p. 6-7, grifos acrescidos):

28. No tocante à parcela detalhada na alínea “b” do item 11 retro, do que está exposto no Parecer Financeiro 179/2009 (peça 12, p. 254, item 12), no primeiro ofício de notificação (peça 12, p. 118, alínea “b”) e no Relatório de TCE (peça 12, p. 274-276, item 17), pode-se descrever a ocorrência como **ausência de comprovação das despesas de pró-labore dos meses de janeiro/2005 a junho/2005. Assinala-se que “despesa de pró-labore”, a cargo do concedente, segundo o plano de trabalho do convênio (cf. peça 1, p. 49), refere-se a pagamentos de coordenador de núcleo, bolsistas e monitores do programa.**

28.1. Com efeito, **na prestação de contas presente nos autos não se encontram recibos de pagamento dos pró-labores, bem como se observa que na relação de dispêndios (peça 2, p. 42) não há especificação dos beneficiários dos pagamentos.** Foram apresentadas algumas ordens de pagamento e notas de empenho (peça 12, p. 56-116), porém desacompanhadas de comprovantes de pagamentos ou de outros elementos que atestem a real satisfação da despesa.

28.2. Ademais, esses poucos elementos se referem, em sua maioria, à competência 5/2005 e importam – desprezando-se dois empenhos globais apresentados (cf. itens 10 e 14 do Anexo 2 desta instrução), expedidos em 2004 (no montante de R\$ 6.000,00) e desacompanhados das correspondentes ordens de pagamento – em apenas R\$ 1.671,00 (valor bruto - v. o referido anexo), de um total declarado de R\$ 131.859,16 (peça 2, p. 42).

28.3. Dessa forma, esses documentos inseridos na prestação de contas são inaptos a comprovarem adequadamente a boa e regular aplicação dos recursos em comento.

28.4. De outra parte, discorda-se do valor do débito apurado no âmbito do concedente, R\$ 176.400,00, em relação ao qual não foi exibido memória de cálculo. De fato, as despesas em pauta foram incorridas em 2005, já na gestão do prefeito Ildon Marques de Souza (peça 13, p. 414). Conforme extratos bancários à peça 2, p. 216-234 (obs.: especificamente, possivelmente por ter sido juntado por engano, o extrato de investimento à p. 224 não se refere à conta de movimentação dos recursos em tela), nesse período ocorreram as seguintes movimentações financeiras a débito:

Data	Documento (Espécie)	Documento (Nº)	Valor (R\$)	Referência (p. da peça 2)
3/1/2005	Cheque	850600	608,00	216
6/1/2005	Cheque	850493	266,00	216
17/2/2005	Trf. Autor.	36798	24.131,66	218
11/3/2005	Trf. Autor.	37129	27.551,48	222
7/4/2005	Trf. Autor.	37411	27.427,81	226
6/5/2005	Trf. Autor.	37797	26.695,77	230



9/6/2005	Trf. Autor.	38373	26.052,44	232
Total	-	-	132.733,16	-

28.5. Excluindo-se os dois primeiros débitos, que se referem a cheques expedidos em 2004, na gestão anterior (cf. lançamentos 437 e 553 da Relação de Pagamentos à peça 2, p. 132 e 146), o total movimentado sob a responsabilidade do Sr. Ildon Marques de Sousa monta em R\$ 131.859,16, o que está de acordo com os registros constantes da Relação de Pagamentos à peça 2, p. 42. Assim, esse deve ser o valor do débito a ser imputado ao Sr. Ildon Marques de Sousa, e não R\$ 176.400,00.

(...)

38.8. Relativamente à outra subparcela, como não consta nos autos informações sobre a devolução do saldo do convênio – que segundo a prestação de contas seria de R\$ 1.304,23, como visto, porém, consoante o extrato mais recente presente nos autos (peça 19, p. 161), importava em R\$ 1.442,29 em 31/8/2005 –, e **considerando que cabia ao gestor juntar à prestação de contas o comprovante de recolhimento dos recursos não utilizados (Cláusula Décima, alínea "k", do Termo de Convênio – peça 1, p. 105), esse valor, avalia-se, deve compor o débito imputado ao Sr. Ildon Marques de Souza.**

6.8. Como se vê, a Unidade Técnica examinou detidamente os elementos dos autos e resta demonstrado que o responsável não colacionou documentos essenciais para a prestação de contas, o que resultou da impugnação de despesas realizadas com recursos do convênio.

6.9. Não há reparos ao exame. À peça 2, p. 42, consta relação de pagamentos feitos pelo responsável no âmbito do ajuste, no valor total de R\$ 131.859,16:

Fornecedor ou Prestador de Serviços	Data	Valor (R\$)
Coordenadores, Monitores e Bolsistas	16/2/2005	24.131,66
Coordenadores, Monitores e Bolsistas	11/3/2005	27.551,48
Coordenadores, Monitores e Bolsistas	6/4/2005	27.427,81
Coordenadores, Monitores e Bolsistas	5/5/2005	26.695,77
Coordenadores, Monitores e Bolsistas	9/6/2005	26.052,44

6.10. Estas despesas não possuem documentos que as embasem, indispensáveis para comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos, sob o aspecto contábil/financeiro, nos termos do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e artigo 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c artigo 66 do Decreto 93.872/1986.

6.11. Os documentos contidos à peça 12, p. 56-92, representam notas de empenho e ordens de pagamento sem assinatura dos supostos monitores, coordenadores ou bolsistas beneficiários, o que os tornam inidôneos como comprovantes de despesas à custa das verbas federais. E à peça 12, p. 94, consta “solicitação de realização de despesas” à conta do tesouro municipal (relacionados à contrapartida), inapto a gerar efeito no âmbito deste processo, que trata dos recursos federais.

6.12. Do exposto, conclui-se que o responsável não se desincumbiu do ônus de comprovar a regular aplicação dos recursos federais recebidos no âmbito do Convênio-ME/PMI/MA 57/2004.

6.13. O responsável afirma, ainda, que parecer técnico concluiu pela execução do objeto ajustado em sua totalidade, o que afastaria prejuízo ao erário e julgamento pela irregularidade das contas. Compulsando os autos, no entanto, verifica-se que o “Parecer Técnico de Prestação de Contas nº 048/2005/CGSEK/DPSEL/SNDEL/ME” (peça 2, p. 236-238, grifou-se) concluiu:

Ante o exposto, concluímos que, sob o enfoque técnico, o objeto do convênio 2057/2004, foi executado em sua totalidade. Somos de parecer favorável ao deferimento da presente Prestação de



Contas, desde que haja aprovação, sob os aspectos contábeis e financeiros pelo setor competente.

6.14. A aprovação técnica e a proposta de deferimento da prestação de contas, portanto, foi condicionada à aprovação dos aspectos contábeis e financeiros, o que não ocorreu no caso concreto. Não há que se falar em aprovação das presentes contas com ressalva, por falhas formais e ausência de prejuízo ao erário. Restou caracterizado débito em valores históricos superiores a R\$130.000,00.

6.15. Por fim, o incidente de uniformização de jurisprudência pleiteado pelo recorrente somente poderia ser proposto pelos legitimados no Regimento Interno, em seu artigo 91 (grifou-se):

Art. 91. Ao apreciar processo em que seja suscitada divergência entre deliberações anteriores do Tribunal, poderá o colegiado, **por sugestão de ministro, ministro-substituto ou representante do Ministério Público**, decidir pela apreciação preliminar da controvérsia, em anexo aos autos principais, retirando a matéria de pauta.

6.16. De qualquer modo, ainda que superado este requisito formal, não há que se falar em divergência na jurisprudência desta Corte, uma vez que, no caso concreto, não houve comprovação de regular aplicação dos recursos do convênio. Restou caracterizado prejuízo ao Erário, em relação às despesas impugnadas e não comprovadas, que gerou o débito imputado pelo acórdão recorrido.

6.17. Com estas considerações, não procedem os argumentos de mérito do responsável.

CONCLUSÃO

7. Da análise, a partir do reexame do conjunto fático-probatório dos autos e dos fundamentos da decisão recorrida, ratifica-se os seus exatos termos, que afastou a suposta prescrição e examinou adequadamente os elementos de prova juntados pelo gestor.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submete-se o presente exame à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar ciência da decisão ao recorrente e aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 29/1/2018.

(assinado eletronicamente)

Afonso Gustavo Nishimaru Schmidt
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 7675-9