

VOTO REVISOR

Trata-se de processo de tomada de contas especial, instaurada contra gestor de recursos públicos federais, que se omitiu no dever de prestar contas.

O julgamento pela irregularidade das contas de gestor, que não as apresentou no tempo e no modo exigidos pela lei, decorre diretamente de expresso comando legal, materializado no art. 16, III, a da Lei 8.443/92.

Veja-se que a irregularidade decorre de literal **interpretação** da norma jurídica e não de exegese evolutiva, adotada por esta Corte, por razões de conveniência. A propósito, eis os termos da Lei 8.443/92, *in verbis*:

“Art. 16. As contas serão julgadas: ...

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) Omissão no dever de prestar contas; ...”

A questão da omissão na prestação de contas e dos seus efeitos não é nova, tendo já o Tribunal a enfrentado, em diversas ocasiões, prevalecendo o entendimento esposado pela norma no sentido dos julgamentos pela irregularidade das contas.

Além disso, a elisão do débito, mediante a apresentação da prestação de contas, após a atuação deste Tribunal, não sana a irregularidade decorrente da omissão do gestor no dever de prestar contas. Esse excepcional efeito poderia advir da apresentação de fundamentadas, aceitáveis e pertinentes justificativas para o atraso, como seria o caso de furacões, enchentes e outros acidentes naturais.

O E. Ministro Carlos Átila, no voto proferido no Acórdão 327/95 - 1ª Câmara, já defendia a tese de que a omissão no dever de prestar contas, por si só, constitui razão bastante para o julgamento pela irregularidade, por configurar grave infração à norma legal.

Da mesma forma, o E. Ministro Adhemar Ghisi, no voto proferido no Acórdão 208/96 - 2ª Câmara, quando considerou que solução diversa equivaleria a transformar esta Corte de Contas em espécie de órgão cobrador de contas, ao invés de julgador, como, obviamente, é o seu papel constitucional.

A propósito, não houve nenhuma modificação, no quadro legal, que justificasse a alteração de entendimento, a partir de nova exegese da legislação em vigor, consolidada no Estatuto do Tribunal de Contas da União, a Lei 8.443/92.

O administrador público que, após assinar convênios, acordos, ou ajustes públicos, comprometendo-se a prestar contas dos recursos recebidos, no prazo nele determinado, e não as presta, no devido tempo, **viola o princípio constitucional do dever de prestar contas**, insculpido dentre os princípios constitucionais sensíveis, ou seja, dentre os que autorizam a União intervir nos Estados e os Estados nos Municípios (art. 34, VII, d; 35, II, da CF).

O parágrafo único do art. 70, da Constituição Federal, expressamente determina a prestação de contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

No âmbito infraconstitucional, o art. 1º, inciso VII, do Decreto-Lei 201/67, define como infração penal o descumprimento de tal dever:

*Art. 1º. São crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais, sujeito ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara de Vereadores: (...) VII - deixar de prestar contas **no devido tempo**, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos, subvenções ou auxílios internos e externos, recebidos a qualquer título;*

A norma incriminadora possui o elemento objetivo “**no devido tempo**”, o que significa dizer que **não exclui o crime de omissão** no dever de prestar contas o fato de prestá-las **intempestivamente, após cobrança do órgão de controle**. Se o administrador não prestar contas, no prazo acordado, nos termos do convênio, estará omissa no dever de prestar contas e terá as contas julgadas irregulares. Tanto faz se tiver o administrador desviado a totalidade dos recursos ou se os tiver aplicado regularmente. A única diferença das duas situações seria a existência, ou não, de débito. A norma penal é expressa ao fazer referência ao tempo em que deveria ter sido realizada a prestação de contas, sob pena de configurar omissão, mesmo que posteriormente o responsável venha a prestá-las.

Desta forma, mesmo que possível ao gestor apresentar as contas em fase posterior a que se encontra o processo, não teria êxito em elidir a irregularidade da omissão, que é penalmente relevante na configuração do tipo do crime de responsabilidade.

Ao julgar o Recurso Especial 140.729-GO, a 5ª Turma do E. Superior Tribunal de Justiça entendeu que há justa causa para a ação penal na conduta típica do prefeito municipal que se omite em prestar contas ao órgão competente, **nos prazos e condições fixados em lei**, a teor do que dispõe o art. 1º, inc. VI, do Decreto-lei 201/67. Da mesma forma, o RE 142.167-GO também se referiu ao elemento temporal, no caso de prefeito “*que deixa de prestar contas de sua administração no prazo legal*”.

No âmbito do TCU, **o legislador ordinário relacionou expressamente o simples fato da omissão no dever de prestar contas como causa suficiente para o julgamento das contas como irregulares** (Lei 8.443/92, art. 16, III, “a”).

O julgamento pela irregularidade das contas há de harmonizar-se com uma das duas hipóteses previstas no artigo 19 da Lei 8.443/1992. Caso haja débito, o julgado fundamentar-se-á no *caput* do mencionado artigo e o administrador poderá ser multado em até 100% do valor (art. 57); caso não haja débito, ele terá por supedâneo o parágrafo único desse artigo, que impõe multa do inciso I do artigo 58. Não há como, sob a vigência da Lei 8.443/1992, proferir juízo pela irregularidade das contas sem que se tenha por espeque uma das duas hipóteses consignadas no mencionado artigo.

Também, não haveria como, em plena vigência da Lei Orgânica do TCU, esta Corte de Contas optar por não aplicar um de seus dispositivos, por entendê-lo inadequado, uma vez que ele é plenamente conforme com a Constituição e com a estrutura normativa em vigor.

A hipótese em discussão, efetivamente, não é alcançada pelo comando legal insculpido no *caput* do artigo 19 da Lei Orgânica do TCU, pois, afastado o débito, verifica-se a possibilidade de enquadramento no parágrafo único, transcrito a seguir:

*“Parágrafo único. Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas **alíneas a, b e c** do inciso III do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58 desta lei.”*

A única forma de afastar o débito do gestor inicialmente omissa decorre da regularidade dos gastos, fato que, por si só, não afasta a irregularidade proveniente da omissão. Essa exatamente a hipótese a que se refere o parágrafo único do artigo 19 da Lei Orgânica do TCU, ao citar a alínea “a” e prever a possibilidade de o responsável ter suas contas julgadas irregulares, por omissão, sem débito.

Por força do texto legal, devidamente regulamentado por meio do § 4º do artigo 209 do Regimento Interno do TCU, a comprovação intempestiva da regularidade dos dispêndios, com o correspondente afastamento do débito, só pode resultar no julgamento pela regularidade das contas, quando a omissão é plenamente justificada.

A tese contrária, no sentido de que a posterior comprovação de regularidade de gastos tem o condão de afastar a omissão, sem a apresentação de justificativas verossímeis e aceitas, torna inútil ou inaplicável a hipótese prevista na lei. É evidente que uma disposição legal não deve ser interpretada de modo que se torne inaplicável.

Não deve prosperar o entendimento de que a alínea “a” do inciso III do artigo 16 não seria aplicável a casos semelhantes ao que ora se discute, porque a lei, como demonstrado, já tratou da questão.

Assim, a lei faculta ao gestor omisso a comprovação da regularidade da aplicação dos recursos, com o objetivo de afastar-lhe a imputação de débito, sem, contudo, afastar a irregularidade decorrente da omissão, a menos que esta seja suficientemente justificada.

Esse entendimento é o único em consonância com todas as referências legais anteriormente citadas, que enfatizam não só o dever constitucional de prestar contas do bom uso dos recursos públicos geridos, mas, também, a importância de essa obrigação ocorrer no prazo e na forma devidas, sob pena de comprometer e até mesmo impedir o controle a cargo dos órgãos concedentes e dos órgãos de controle interno e externo.

Tal comprometimento, no âmbito deste Tribunal, percebe-se nos inúmeros casos em que a prestação de contas é realizada de forma extemporânea, após longa omissão dos responsáveis, ocasiões em que, salvo raríssimas exceções, há certa condescendência na análise de documentos apresentados a título de prestação de contas, quando, na verdade, tal análise deveria ser extremamente criteriosa, afastando a regularidade da despesa, cujo aproveitamento pela sociedade não restasse comprovado.

A redação atual do Regimento Interno do TCU veio disciplinar a possibilidade de o gestor justificar sua omissão, com a consequente possibilidade de o gestor lograr sanar o débito e a omissão, o que conduziria à regularidade das contas.

Na redação pretérita do Regimento Interno, não estava clara a possibilidade de facultar ao gestor a oportunidade de justificar sua falha. O então § 3º do art. 209 do RI/TCU, estabelecia que a apresentação de prestação de contas tardia não elidiria a omissão, podendo o débito ser afastado caso a documentação apresentada estivesse de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstrasse a boa e regular aplicação dos recursos, conforme segue:

“Art. 209 (...)

§ 3º Citado o responsável pela omissão de que trata o inciso I, a apresentação de prestação de contas posterior não elidirá a irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação apresentada esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos”.

Veja-se que a nova redação, agora albergada no § 4º, do art. 209 do RI/TCU, menciona a necessidade de que o gestor seja instado a justificar sua omissão, deixando assente que a apresentação intempestiva das contas, desacompanhadas das devidas justificativas, não afasta a irregularidade.

*§ 4º Citado o responsável pela omissão de que trata o inciso I, **bem como instado a justificar essa omissão**, a apresentação posterior das contas, sem justificativa para a falta, não elidirá a respectiva irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação comprobatória das despesas esteja de acordo com as normas legais e*

regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos, sem prejuízo de aplicação da multa prevista no inciso I do art. 268.

O disposto na norma transcrita guarda perfeita compatibilidade com as hipóteses legais contidas na Lei Orgânica do TCU e constitui redação mais consentânea com a jurisprudência vigente. O gestor omissor somente poderá ter suas contas julgadas **sem débito** se, evidentemente, vier a prestá-las, após configurada a omissão e ser instado pelo Tribunal a fazê-lo, e lograr comprovar a correta aplicação dos recursos públicos.

Mas a comprovação do correto emprego das verbas federais não implica a regularidade das contas, uma vez que permanece a irregularidade da omissão. Nesses casos a lei prevê a hipótese de incidência expressa e obrigatória do julgamento pela irregularidade das contas do gestor omissor, mas sem débito.

A tese contrária implica tornar necessariamente ineficaz e sem aplicação comando legal expresso, vigente e absolutamente conforme a Constituição, enfraquecendo as normas legais e as normas expressas, constantes do convênio, assinado pelos responsáveis que, deliberadamente, optam por descumprir os prazos.

O Regimento Interno, de forma razoável, permite afastar a irregularidade das contas em caso de omissão apenas se o gestor justificar devidamente a falta cometida, ou seja, demonstrar, de forma cabal, a impossibilidade de ter prestado suas contas tempestivamente.

O principal argumento utilizado pelo E. Relator, para alterar o entendimento estabelecido neste Tribunal, é o advento da Lei da Ficha Limpa, materializada na Lei Complementar 135/2010. No entanto, **esse fato em nada modifica o cenário de aplicação da Lei Orgânica do TCU.**

Quem tem as contas julgadas irregulares não se torna, automaticamente, inelegível.

Via de regra, o julgamento das contas pelo TCU não acarreta a inelegibilidade. Eventual julgamento pela irregularidade das contas pode ensejar, quando muito, que o Ministério Público Eleitoral, ou outro legitimado, impugne o registro da candidatura. E somente terá sucesso se comprovar que o impugnado praticou ato doloso de improbidade.

Caberia ainda ao interessado provar que as contas julgadas pelo TCU revelam existência de irregularidade insanável, matéria que, usualmente, não é abarcada pela Corte de Contas.

Basta ver a ementa de julgados recentes do TSE para corroborar a necessidade de outros elementos além da rejeição das contas pelo TCU.

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ELEIÇÕES 2016. VEREADOR. REGISTRO DE CANDIDATURA. IMPUGNAÇÃO. INELEGIBILIDADE. CONTAS PÚBLICAS DESAPROVADAS. ART. 1º, I, G, DA LC 64/90. DESPESAS COM COMBUSTÍVEL. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE FINALIDADE PÚBLICA. VÍCIOS INSANÁVEIS. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

1. No acórdão embargado, em julgamento unânime, esta Corte Superior proveu os recursos especiais do Parquet e de Rodrigo Ribeiro de Oliveira para indeferir o registro de candidatura do embargante ao cargo de vereador de Sirinhaém/PE nas Eleições 2016 com base na inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90.

*2. Assentou-se, em suma, a existência de contas do exercício financeiro de 2010 rejeitadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco por **falhas insanáveis configuradoras de ato doloso de improbidade administrativa**, haja vista o uso irregular de verbas de gabinete para despesas com combustível sem prova de efetiva finalidade pública.*

VÍCIOS. CONTAS. PREMISSAS CONTIDAS NO ARESTO A QUO. AUSÊNCIA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. POSSIBILIDADE. REENQUADRAMENTO JURÍDICO. OBSCURIDADE E CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA.

3. Ao contrário do que aduz o embargante, o provimento do recurso especial para indeferir o registro não demandou reexame de fatos e provas (vedado pela Súmula 24/TSE), porquanto todas as premissas adotadas por esta Corte incluindo trechos do decisum do órgão de contas integram de modo expresso o aresto a quo, conforme se demonstrou à exaustão.

4. Extrai-se da moldura fática do acórdão do TRE/PE, por sua vez composta por trechos do decisum em que se rejeitaram as contas, que "**não restou satisfatoriamente comprovada a finalidade pública das despesas com aquisição de combustível no montante de R\$ 24.264,69**" e que há "indícios de que a documentação foi produzida unicamente para justificar os gastos, sem a correspondente materialidade da despesa" (fl. 194).

5. Consta, ainda, que as notas fiscais das supostas despesas fazem "referência a quantidades mensais de gasolina bem superiores ao razoável" (fl. 195).

6. Nesse contexto, reitere-se que despesas contraídas pelo candidato com combustível, enquanto vereador, sem demonstração do respectivo fim público, **configuram vício de natureza insanável e ato doloso de improbidade administrativa**. Precedentes, com destaque para o AgR-REspe 166-94/RJ, rel. Min. Herman Benjamin, sessão de 3.11.2016, e o REspe 104-79/PE, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 17.5.2013.

7. Os supostos vícios apontados denotam propósito do embargante de rediscutir matéria já decidida, providência inviável na via aclaratória. Precedentes.

CONCLUSÃO. VÍCIOS INEXISTENTES. EMBARGOS REJEITADOS.

8. Embargos de declaração rejeitados.

(RESPE - Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral nº 7012 - SIRINHAÉM - PE, Acórdão de **10/04/2018**, Relator Min. Jorge Mussi, DJE de 15/05/2018, Página 30-31)

Veja-se, ainda, caso em que o TSE não declara a inelegibilidade do candidato com contas rejeitadas pelo TCU:

*ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO ELEITO (DEM). DEFERIDO. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA (PDT) MUNICIPAL. PEDIDO DE INGRESSO NO FEITO. ASSISTENTE SIMPLES. PARTIDO POLÍTICO PELO QUAL FILIADO O SEGUNDO COLOCADO NAS ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS. INTERESSE DE FATO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO. MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)**. NÃO COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DE PARTE DOS RECURSOS ARRECADADOS. CONVÊNIO FEDERAL. **DOLO NÃO CONFIGURADO**. INABILIDADE EM GERENCIAR A COISA PÚBLICA. SÚMULA Nº 24/TSE. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. SÚMULA Nº 30/TSE. NÃO PROVIMENTO.*

(...)

Do agravo regimental do Ministério Público Eleitoral

5. Rejeitadas as contas do candidato, ora agravado, pelo Tribunal de Contas da União na qual demonstrada a aplicação de apenas 80,85% dos recursos arrecadados mediante convênio firmado com a União para fins de "recuperação do Canal do Ribeirão São Caetano e a recuperação das redes de água e esgoto em diversas ruas do Bairro de Santa Rita" **o Tribunal**

Regional da Bahia afastou a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990 porque evidenciada "culpa proveniente de mera inabilidade em gerenciar a coisa pública". Compreensão em sentido diverso exigiria o reexame da moldura fática assentada pela corte de origem, providência inviável nesta instância especial. Aplicação da Súmula nº 24/TSE.

*6. À míngua da rejeição das contas em percentual elevado, **inexistem nos autos elementos conducentes à configuração da má fé, malversação de verbas públicas ou enriquecimento ilícito do candidato eleito.***

Agravos regimentais conhecidos e não providos.

(RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 40112 - ITABUNA – BA, Acórdão de 10/04/2018, Relatora Min. ROSA WEBER, DJE de 14/05/2018, Página 93/94)

A Justiça Eleitoral somente rejeita as candidaturas dos que tiveram identificado em suas contas ato doloso de improbidade e vício insanável. Temerário acreditar que a Justiça Eleitoral haveria de considerar **vício insanável** a prestação de contas que **comprovou o bom uso dos recursos públicos**, em que pese permanecer a irregularidade da omissão.

A deliberação do TCU não possui, portanto, o gravame de que se poderia cogitar, em primeira análise, nem possui os efeitos deletérios que preocupam os gestores.

Não há, portanto, necessidade de alterar a atual jurisprudência. A lei prevê expressamente o julgamento pela irregularidade das contas, por omissão, sem débito, nos exatos termos em que temos sempre julgado; desse julgamento não ocorrem gravames maiores ao gestor, que não se encontra automaticamente inelegível.

Há, ainda, sério argumento contrário à mudança da jurisprudência. Cientes da possibilidade do julgamento pela regularidade das contas, mesmo em caso de deliberada omissão, surge incentivo pernicioso para que os gestores não apresentem as contas tempestivamente. Com a conseqüente apresentação, somente após citação pelo Tribunal, são excluídas ou postergadas importantes fases de análise das contas pelo órgão concedente, tomador de contas e controles internos, impostas pela legislação com o objetivo de robustecer as conclusões finais do processo.

Esse entendimento demandará ainda mais os esforços e dispêndios da Administração, que passará a ter de cobrar dos gestores inadimplentes que cumpram o dever registrado na Carta Magna, na legislação e nos instrumentos pactuados. Transformará o TCU em mero cobrador de contas e os prefeitos e gestores, beneficiados por recursos federais, em incapazes de cumprir as obrigações a que expressamente se comprometeram em termos e convênios.

Tomando por base o valor estabelecido no artigo 6º da Instrução Normativa TCU-71/2012 para dispensar a instauração de TCE, considero o processo de custo elevado (R\$ 100.000,00 em 2016). Considerando que estamos tratando de casos que concluem pela ausência de débito, esse dispendioso processo será iniciado unicamente em razão de descuido e falta de zelo do gestor com os prazos estabelecidos. Lembro que **a multa estabelecida no artigo 58 da Lei Orgânica tem valor muito inferior aos custos gerados pela TCE.**

A meu ver, é um contrassenso o Tribunal tomar decisão que vai de encontro à sua missão de assegurar a regular aplicação dos recursos públicos, incentivando a ineficiência e gastos desnecessários.

O atraso ou a ausência da prestação de contas, associado à ausência de justificativas verossímeis, na maior parte dos casos, decorre da deliberada vontade dos gestores de não as prestar, uma vez sopesados os benefícios obtidos relativamente à sanção imposta. Sabem bem os gestores que raras vezes são de fato afetados no seu patrimônio ou em sua capacidade eleitoral.

No âmbito da Administração Pública, que repassa os recursos e recebe a prestação das contas, aliás, pequenos atrasos são tidos por irrelevantes, não gerando outras consequências para os gestores que, muitas vezes, são instados plúrimas vezes, até que prestem as contas.

Em tempos de elevado avanço tecnológico das formas de comunicação e dada a natureza dos documentos exigidos numa prestação de contas - produzidos concomitantemente à execução dos ajustes - parece-me desarrazoado e temerário aceitar o atraso não justificado na sua entrega aos órgãos de controle.

Dessa forma, estaria o Tribunal a premiar o gestor desidioso, que resolve cumprir seu dever apenas quando é chamado, se assim o for, muitas vezes, até em recurso de revisão, às vésperas de eleições, para o exercício de cargos públicos relevantes, esquivando-se do controle de seus atos.

No contexto atual, em que a sociedade clama por que as instituições combatam fortemente quaisquer desvios de comportamento dos que a administram e tem sob guarda os escassos recursos públicos, é inaceitável que o Tribunal atue de forma contrária a tais anseios.

Por essas razões, com as devidas vênias, não há fundamento para alteração de entendimento consolidado, no sentido de apenar o gestor omissor somente com a aplicação da multa do artigo 58, II, da Lei Orgânica do TCU, julgando suas contas regulares com ressalva.

Considerando o exposto e em consonância com o Ministério Público junto ao TCU, manifesto-me pela irregularidade das contas de Joaquim Antônio Coutinho Ribeiro e de Maria Elizabeth Negrão Silva, aplicando-lhes a multa prevista no artigo 58 da Lei 8.443/1992.

Em relação à empresa Cimasp, alinho-me ao posicionamento do E. relator, para excluí-la da relação processual, tendo em vista a comprovação da ausência de débito.

Assim, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de março de 2019.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Revisor