

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 030.278/2015-5 [Apenso: TC 021.416/2016-8]
Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)
Entidade: Município de Guaraqueçaba/PR
Recorrente: Décio José Ventura (051.163.808-66);
Representação legal: Cirineu Silas Bitencourt (OAB/SP 160.365),
representando Décio José Ventura

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TERMO DE PARCERIA. GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA. REPROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO ÓRGÃO CONCEDENTE. NÃO COMPROVAÇÃO DO ATINGIMENTO DOS OBJETIVOS. CITAÇÃO. REVELIA DE DOIS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE OUTRO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO SOLIDÁRIO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMA DO JULGADO. CONHECIMENTO E NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto por Décio José Ventura (peça 58) contra o Acórdão 15.687/2018-TCU-Primeira Câmara (peça 35), retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 1.987/2019-TCU-Primeira Câmara (peça 42).

2. A tomada de constas especial que deu origem a estes autos foi instaurada pelo então Ministério da Integração Nacional (pasta atualmente integra a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Regional) contra a Agência de Desenvolvimento dos Municípios da Mesorregião Vale do Ribeira/Guaraqueçaba (AMVRG/PR), seu diretor-presidente, Décio José Ventura, e seu diretor-superintendente, José Carlos Pinheiro Becker, em razão da não aprovação da prestação de contas do Termo de Parceria 12/2003.

3. A deliberação recorrida, relatada pelo Min. Benjamin Zymler apresentou o seguinte teor: “9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do RITCU, julgar irregulares as contas dos srs. José Carlos Pinheiro Becker (493.265.389-15) e Décio José Ventura (051.163.808-66) e da Agência de Desenvolvimento dos Municípios da Mesorregião Vale do Ribeira/Guaraqueçaba – AMVRG/PR (04.632.000/0001-65), condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (consoante art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data indicada até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, abatidos os valores eventualmente já ressarcidos:

Data da ocorrência	Valor
11/5/2004	R\$ 450.000,00
5/3/2007	R\$ 1.142,06 (crédito)

9.2. autorizar, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações;

9.3. autorizar, caso solicitado, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RITCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.4. alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação ao Advogado da União Vitor Pierantoni Campos, da Procuradoria da União no Estado do Paraná;

9.6. dar ciência da presente deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do RITCU; e

9.7. dar ciência do presente acórdão aos responsáveis e ao Ministério da Integração Nacional.”

4. Admitido o processamento do recurso, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conferi efeito suspensivo aos itens 9.1 e 9.2 do acórdão recorrido em relação ao recorrente (peça 62).

5. Instruído o presente feito, faço reproduzir, com os ajustes que julgo pertinentes, um breve histórico, o exame técnico e o encaminhamento oferecidos pela Secretaria de Recursos deste Tribunal (peça 89), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 90-91) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 92):

“HISTÓRICO

2. Em exame, processo de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional contra a Agência de Desenvolvimento dos Municípios da Mesorregião Vale do Ribeira/Guaraqueçaba (AMVRG/PR), seu diretor-presidente, Sr. Décio José Ventura, e seu diretor-superintendente, Sr. José Carlos Pinheiro Becker, em razão da não aprovação da prestação de contas do Termo de Parceria 12/2003.

2.1. O objeto do termo era promover a geração de emprego e renda em pequenas propriedades agrícolas familiares através da implantação de Sistemas Agrosilviculturais, organizados em torno de Unidades Rurais de Desenvolvimento Integrado (peça 1, p. 194).

2.2. O plano de trabalho estabelecia várias metas destinadas a trezentas propriedades rurais, a saber (peça 1, p. 98-104): (i) seleção de áreas prioritárias e elaboração do cadastro primário de agricultores familiares; (ii) divulgação do projeto e mobilização dos agricultores familiares; (iii) levantamento do uso do solo; (iv) projeto e planejamento da implantação da unidade rural de desenvolvimento integrado; (v) capacitação dos agricultores familiares; (vi) construção de indicadores para avaliação de impacto e resultados das intervenções; e (vii) investimentos em ativos fixos.

2.3. Para o alcance dos objetivos acordados, foi previsto o valor total de R\$ 500.000,00, sendo R\$ 450.000,00 à conta do concedente e R\$ 50.000,00 a título de contrapartida da AMVRG/PR. A parcela da União foi liberada em 7/4/2004, por meio de duas ordens bancárias nos valores de R\$ 254.000,00 e R\$ 196.000,00 (peça 1, p. 216-218).

2.4. A vigência do termo abrangeu o período de 24/12/2003 a 1/4/2006, sendo que a apresentação da prestação de contas deveria se dar em até sessenta dias após a expiração da validade, ou seja, 1/6/2006.

2.5. Em 1/6/2006, o Sr. José Carlos Pinheiro Becker apresentou documentação a título de prestação de contas composta por demonstrativo de receitas e de despesas, relação de

pagamentos, extratos bancários e relatório denominado Projeto Unidades Rurais de Desenvolvimento Integrado - Relatório de Atividades – abril/2004 a abril/2006 (peça 2, p. 48-403, e peça 3, p. 1-50).

2.6. Do que ressaí dos autos, não houve a aplicação da contrapartida prevista (peça 2, p. 50) e foram realizadas despesas no total de R\$ 484.435,56, advindos do repasse da União e de rendimentos financeiros. Registrou-se, ainda, a existência de saldo correspondente a R\$ 1.142,06.

2.7. Houve a realização de inspeção, a qual constatou que as edificações construídas, ao custo de R\$ 196.000,00, estavam em estado de abandono (peça 2, p. 236-262). Quanto os aspectos de engenharia e de cumprimento das premissas fixadas pelo Ministério da Integração Nacional, foi assinalado que não havia elementos suficientes na prestação de contas que permitissem o seu exame. Ao final, a conclusão do órgão concedente foi a de que o objetivo do termo de parceria não foi atingido e os empregos esperados não foram gerados (peça 2, p. 298-302).

2.8. Os Srs. Décio José Ventura e José Carlos Pinheiro Becker foram notificados pelo órgão concedente para regularizar as pendências identificadas (peça 3, p. 72-108). Posteriormente, ainda no âmbito interno, o Sr. Décio José Ventura foi excluído do rol de responsáveis em virtude de não pertencer aos quadros da entidade desde 2005, conforme argumentado em alegações de defesa perante o Ministério da Integração Nacional.

2.9. Nesta Corte de Contas, em instrução inicial, ponderou-se que, além da citação da AMVRG/PR em solidariedade com o Sr. José Carlos Pinheiro Becker, também deveria haver a citação do Sr. Décio José Ventura. Segundo destacou a unidade técnica, este último responsável era presidente do conselho deliberativo da entidade desde 2003 e, embora tenha informado que se desligou da função no ano de 2005 mediante comunicado formal ao diretor-superintendente (peça 6, p. 1-4), o cadastro da Receita Federal indicava-o como sendo o responsável pela entidade até 9/2/2015, quando, então, foi dada baixa na inscrição por “omissão contumaz”.

2.10. Desse modo, promoveu-se a citação solidária dos três responsáveis. Os Srs. José Carlos Pinheiro Becker e Décio José Ventura foram notificados por intermédio dos ofícios insertos às peças 16 e 17, conforme comprovam os avisos de recebimento de peças 19 e 20. Já a AMVRG/PR foi notificada via edital (peças 27-28), após várias tentativas frustradas de localizar possíveis endereços da entidade.

2.11. O Sr. José Carlos Pinheiro Becker e a AMVRG/PR deixaram transcorrer *in albis* o prazo fixado, motivo pelo qual foram considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

2.12. Promovidas e analisadas a citação do Sr. Décio José Ventura, pelos fatos e irregularidades detalhados no Relatório, esta Corte de Contas deliberou, por meio do Acórdão 15.687/2018 – 1ª Câmara (peça 35), transcrito anteriormente, julgar irregulares as contas dos Srs. José Carlos Pinheiro Becker e Décio José Ventura e da Agência de Desenvolvimento dos Municípios da Mesorregião Vale do Ribeira/Guaraqueçaba – AMVRG/PR, com condenação solidária do débito. Não houve imputação de multa em virtude da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.

2.13. O débito é decorrente da não comprovação da execução das metas previstas e nem da correta aplicação dos valores repassados.

2.14. Não foi aplicada multa aos responsáveis tendo em vista que o Acórdão 1.441/2016-Plenário pacificou o entendimento de que a pretensão punitiva desta Corte de Contas subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, isto é, de dez anos, iniciando-se a contar da data da ocorrência da irregularidade sancionada e interrompendo-se com o ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte. Aplicou-se, ainda, a regra de transição prevista no art. 2.028 do Código Civil, na linha dos recentes Acórdãos 1.520/2016 e 1.641/2016, ambos do Plenário, dentre outros.

2.15. *In casu*, considerou-se que a contagem do prazo prescricional se iniciou na data em que houve a cessação da irregular aplicação dos recursos federais, ou seja, da data em que se esgotou a vigência do termo de parceria (1/4/2006). Logo, o prazo prescricional findou em 2016. As citações – causas interruptivas – foram autorizadas apenas em 27/10/2017 (peça 11), havendo o decurso integral do prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva pelo Tribunal.

2.16. Não satisfeito com o julgado, o responsável interpôs recurso de reconsideração, ora em análise (peça 58).

2.17. Urge destacar, por fim, que foram instauradas várias tomadas de contas especiais contra a AMVRG/PR em face da não execução de convênios semelhantes na mesma época, conforme se verifica a seguir, indicando-se a atual situação do processo:

- TC 030.327/2013-0 - julgado, Acórdão 9.377/2017 – 2º Câmara, relatoria do Ministro Aroldo Cedraz;

- TC 000.401/2014-5 – julgado, Acórdão 3304/2019 - 2º Câmara, relatoria do Ministro Aroldo Cedraz e em fase recursal;

- TC 014.675/2014-5 – Acórdão 3307/2019 - 2º Câmara, relatoria do Ministro Aroldo Cedraz e em fase recursal;

- TC 030.278/2015-5 – este processo - Ministro Benjamin Zymler;

- TC 027.885/2015-1 – em diligência, sem encaminhamento de mérito - Ministro Benjamin Zymler;

- TC 033.026/2016-5 – em citação - Ministro Benjamin Zymler.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 59), ratificado pelo Ministro-Relator (peça 62), que concluiu pelo conhecimento do recurso de reconsideração, com efeito suspensivo dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 15.687/2018-TCU-1ª Câmara e os estendendo para os demais devedores solidários, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso (peça 58) verificar as seguintes questões:

- a) se o ora recorrente é parte legítima para figurar no polo passivo nestes autos;
- b) se houve cerceamento da defesa;
- c) se é possível aferir a boa-fé do ora recorrente;
- d) se há razoabilidade na imputação do débito.

5. Da Responsabilidade passiva

5.1. O recorrente argumenta que não é parte legítima para figurar no polo passivo nestes autos, tendo em vista os seguintes fundamentos:

a) o recorrente já tinha se desligado da agência em 25/7/2005, como bem comprova a carta de desligamento contida na peça 21 - p. 1258/1259 (peça 58, p. 6);

b) o recorrente não tem qualquer responsabilidade com a prestação de contas do termo de parceria 12/2003, diante da total falta de competência entre suas atribuições (peça 58, p. 6);

c) nada se provou ou se comprovou que pudesses afirmar que o recorrente tinha responsabilidade legal pela agência no ponto em discussão (peça 58, p. 6);

d) o recorrente, até dezembro de 2004, ocupava o cargo de conselheiro deliberativo da agência e não há nenhum documento nos autos que prove não ser este o cargo desempenhado por ele enquanto prefeito (peça 58, p. 6-7);

e) existe total e claro impedimento de acúmulo do cargo eletivo de prefeito com outro de natureza decisória, de ordenador de despesa. E esta análise é feita de forma muito criteriosa pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que tinha pleno conhecimento que o recorrente ocupava tal cargo na Agência AMVRG (peça 58, p. 7);

f) a sede da agência está localizada no Paraná enquanto que o recorrente era prefeito do município de Ilha Comprida, no Estado de São Paulo. Na condição de prefeito, raras vezes foi à sede da agência para reuniões ou deliberar sobre outras atividades correlatas do órgão. Os poderes de decisão sempre foram centralizados na sua integralidade ao Sr. José Carlos (peça 58, p. 7);

g) após dezembro de 2004, malgrado a existência de novo estatuto, também é indubitoso afirmar que o recorrente jamais ocupou função diretiva, de decisão na Agência. Por mais que conste na ata da assembleia geral extraordinária que ele passou a ocupar o cargo de diretor-executivo, tal função nunca existiu, uma vez que somente após sua saída o novo estatuto foi registrado em cartório. Todas as decisões eram planejadas, estudadas, estruturadas e tomadas pelo Sr. José Carlos Pinheiro Becker.

h) o recorrente nunca tomou em qualquer momento, dentro da agência, decisão concreta de natureza contábil, financeira e administrativa. Essas decisões eram adotadas pelo corresponsável José Carlos (peça 58, p. 7);

i) não pode esta *venia concessa* Corte afirmar que ele mentiu ou omitiu informações sem ter produzido qualquer outro elemento de prova que pudesse chegar a esta conclusão de forma indubitosa, contundente e inexorável. Mas não houve a produção dessas provas como se deveria, restringindo-se o Ministério e a própria Corte ao subjetivismo das suposições (peça 58, p. 8).

j) não se produziu nos autos nenhum elemento probante que deponha contra o recorrente e possa, por corolário, desconstituir a sua renúncia como um ato jurídico perfeito, válido e eficaz (peça 58, p. 8);

k) não se pode afirmar que o ato de renúncia teria sido elaborado a qualquer tempo e não necessariamente em julho de 2005. Tal afirmação é prematura e desacompanhada de qualquer prova neste sentido. É a falta de assinatura de testemunhas é totalmente dispensável porque o recorrente apresentou uma carta de renúncia e não um instrumento contratual que necessitasse ser chancelada por dois signatários testemunháveis (peça 58, p. 8);

l) após julho de 2005 o recorrente efetivamente não mais teve qualquer participação na agência como afirmado no v. acórdão, que fundamente sua suspeita unicamente em duas situações distintas. Uma porque o recorrente teria assinado a prorrogação do terceiro termo aditivo em 27/12/2005 (peça 2, p. 40) e, a segunda porque a ata da assembleia da AMVRG foi assinada pelos mesmos responsáveis em 16/1/2016. A Ata foi registrada em cartório (peças 7, p. 14-17 e peça 58, p. 9);

m) quanto ao terceiro termo aditivo para a prorrogação da vigência, em tese assinado pelo recorrente, em 27/12/2005, basta uma análise perfunctória de tal ajuste para se verificar que a data foi oposta à caneta, por qualquer outra pessoa que não o recorrente. E este termo é fruto de uma minuta (peça 58, p. 9). Ao se analisar a assinatura lançada neste terceiro termo (peça 02, p. 443/445), conclui-se de forma muito fácil que ela não é do recorrente. Inclusive não é nem uma falsificação. A assinatura é do Sr. José Carlos Pinheiro Becker que assina sobre o nome do recorrente ali colocado e também rubrica a primeira folha. Isso porque, quando o termo fora minutado, meses atrás, o nome que ali constava era do recorrente. E assim, o termo veio para a assinatura com o nome do recorrente, mas sem que tenha sido ele o subscritor do terceiro termo de prorrogação ajustado em 27/12/2005 (peça 58, p. 9);

n) quanto a ata da assembleia da AMVRG, assinada em 16/1/2016, também se denota que a assinatura do recorrente é quase que irreconhecível. E por ela não dá para saber se foi da lavra do recorrente ou não. Mas pelo fato de já não estar na agência neste período, estranha o fato de ter sido registrada somente em 17/6/2016 (peça 58, p. 10);

- o) o recorrente, obviamente, como qualquer outro agente político e/ou público que deixa um determinado cargo, remunerado ou não, por vezes necessita assinar alguns documentos que por ventura tenha deixado de assinar enquanto estava no cargo. E isso é muito comum na seara administrativa, seja de entes municipais, estaduais ou federais (peça 58, p. 10);
- p) no que concerne ao segundo termo aditivo, que prorrogava o convênio até 31/12/2005, este sim, fora assinado pelo recorrente em 3/5/2005 (peças 1, p. 268-270; 58, p. 11);
- q) há que se rebater a afirmação do item 37 do relatório/acórdão, que afirma que em 1/6/2007 o recorrente se encontrava à frente da entidade, uma vez que não há nos autos uma prova concreta, segura e incontestada de que o recorrente em 2007 estava na entidade (peça 58, p. 11);
- r) não se pode preterir o entendimento do setor financeiro que entendeu corretamente que o recorrente deveria estar de fora deste processo (peça 58, p. 12);
- s) mesmo na qualidade de conselheiro deliberativo ou mesmo como direito-executivo (cargo que nunca ocupou ou desempenhou), caso viesse a desempenhá-lo de fato e mesmo de direito, em nada o comprometeria se não tivesse, na prática, assinado, autorizado, determinado, orientado, supervisionado, direcionado ações tidas por atípicas ou irregularidades tais como a dita prestação de contas do Convênio guerreado – Termo de Parceria 12/2003 (peça 58, p. 12);
- t) o recorrente não praticou qualquer ato de gestão na condição de diretor-executivo como se aventa, não havendo porque ser responsabilizado nessa condição;
- u) em recente decisão desta eminente Corte de Contas, proferida em Recurso de Reconsideração no TC 002.095/2015-7, de Relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, em Tomada de Contas Especial, em curso pela 2ª Câmara, julgado em 1/3/2019, a ilegitimidade da parte do então responsável foi reconhecida, diante da falta de comprovação de qualquer ato relacionado à administração de fato, bem como geriu os recursos captados e não contribuiu para o cometimento do dano (peça 58, p. 14-15);
- v) para a inclusão na relação processual do então responsável solidário, deve existir a comprovação no mínimo, documental, de que o processado deve ter praticado ato concreto de gestão administrativa, financeira, contábil e outras que deixem expresso o seu poder decisório em todo o procedimento de administração do convênio e sua consequente prestação de contas, o que não ocorreu neste caso paradigma (peça 58, p. 15);
- w) *in casu sub examine*, não há um cheque assinado pelo recorrente referente a essa prestação de contas, ou qualquer autorização de despesas quanto a este convênio. Sua ilegitimidade é conclusiva e de notório reconhecimento (peça 58, p. 15). Análoga decisão foi proferida no Acórdão 8.561/2017-1ª Câmara, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, (peça 58, p. 15);
- x) sua ilegitimidade por atos de responsabilidade na agência já fora reconhecida e decidida nos autos do TC 030.327/2013-0, de Relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, da 2ª Câmara deste Tribunal, julgado em 17/10/2017 (peça 58, p. 16). A exclusão do recorrente, no sobredito TC, deu-se por claro reconhecimento à sua carta de renúncia apresentada naqueles autos e tida por válida e eficaz pelos eminentes Ministros julgadores (peça 58, p. 17);
- y) resta claro que os documentos que instruíram os autos (peça 2, p. 40) e aqui rebatidos são nulos para servirem como prova neste processo, uma vez que não foram assinados pelo recorrente, assim como a ata da assembleia emprestada do TC 014.675/2014-5, onde também não foi possível atestar sua real autenticidade, e assim as provas produzidas contra o recorrente para desnaturar a sua ilegitimidade passiva restam contaminadas e prejudicadas, não podendo ser usadas contra si neste processo (peça 58, p. 20);
- z) a ata da assembleia aprovada em 27/12/2004 (peça 6, p. 23-24), que elevou o recorrente ao cargo de diretor-executivo, somente foi registrada em cartório na data de 27/6/2005, ou seja, um mês antes de sua renúncia/afastamento (peça 6, p. 24). Desta forma, o recorrente nunca ocupou este cargo de diretor-executiva diante da impossibilidade jurídica para o seu desempenho. Um estatuto só tem validade jurídica após o seu registro em cartório e, enquanto isso não ocorre permanece existindo e valendo, juridicamente, o estatuto anterior. O registro perante o cartório ou

Junta Comercial, dependendo do tipo de ato constitutivo, é que dá a validade ao instrumento (peça 58, p.20-21);

aa) a existência do nexo de causalidade entre suas ações e o resultado negativo nas prestações de contas do referido convênio devem ser levadas à efeito para que a decisão seja reformada, já nesta sede de reconsideração (peça 58, p. 14).

Análise:

5.2. A preliminar de ilegitimidade passiva argumentada pelo recorrente não pode prosperar. No mais, não foram apresentados elementos suficientes para elidir as ocorrências apontadas nos autos e que fundamentaram a condenação impostas pelo Tribunal.

5.3. Por meio do termo de parceria 12/2003, foram repassados recursos federais à agência, representada pelo então diretor presidente Décio José Ventura, subscritor do ajuste. Em tal situação, o ora recorrente é o responsável pela gestão dos recursos públicos a ele confiados, ainda que não execute diretamente as despesas correlatas ao objeto do ajuste.

5.4. Em que pese o Parecer Financeiro 335/2012 não incluir o Sr. Décio José Ventura, ex-presidente da AMRVG, como responsável solidário em virtude de não pertencer aos quadros da agência desde 2005, (peça 3, p. 272 e 224-265), tal conclusão não vincula esta Corte de Contas.

5.5. Urge recordar que as manifestações do controle interno não vinculam o TCU. De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, permitindo concluir de forma diferente, porém, fundamentada, uma vez que o TCU possui atribuição constitucional para realizar, de forma autônoma e independente, a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União, como manifestado nos Acórdão 1537/2014-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro; 6.668/2015-2ª Câmara, relatado pelo Ministro Vital do rego e 137/2015-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Walton Alencar.

5.6. Vale lembrar que o Sr. Décio José Ventura foi incluído no rol de responsável, considerando que ele foi diretor-presidente da Agência MVRG no período de 28/11/2003 a 9/2/2015, conforme dados obtidos na base de dados da Receita Federal, em que pese tenha supostamente pedido desligamento da entidade em 25/7/2005, (peça 6 copiada da peça 28 do TC 014.675/2014-5), peça também constante dos processos TC 030.327/2013-0 e TC 000.401/2014-5.

5.7. Em que pese a alegação de que esta Corte não prova que o ora recorrente se manteve à frente da agência, urge esclarecer que, em consulta aos bancos de dados da Receita Federal constatou-se que a AMVRG-PR havia dado baixa do seu CNPJ naquele órgão de controle em 9/2/2015, data em que o Sr. Décio José Ventura também permaneceu vinculado à citada agência como seu presidente.

5.8. Ainda sobre a atuação do ora recorrente frente à agência, vale transcrever minuciosa análise empreendida no relatório fundamentador do Acórdão ora vergastado (peça 37, p. 5):

27. Outros documentos acostados aos autos também trazem informações. Na peça 6, emprestada do TC 014.675/2014-5, que trata de outra tomada de contas especial, o Sr. Décio trouxe uma ata da assembleia da AMRVG de 27/12/2004, às vésperas de encerrar seu mandato de Prefeito. A assembleia, entre diversos assuntos, tratou da reeleição do Sr. José Carlos Pinheiro Becker para diretor-superintendente, da eleição do Sr. Décio José Ventura para a nova função de diretor-executivo e da alteração do estatuto (peça 6, p. 22-23).

28. O Sr. Décio não apresentou cópia do estatuto modificado. Uma cópia foi fornecida pelo Sr. Maurício Machado Dias, ex-funcionário da AMRVG, quando apresentou sua defasa em outro processo de tomada de contas especial, o TC 014.675/2014-5 (peças 7 e 30, emprestadas da peça 25 do TC 014.675/2014-5).

29. O novo Estatuto foi assinado apenas pelo Sr. Décio José Ventura, presidente, e pelo Sr. José Carlos Pinheiro Becker, diretor-superintendente, sendo posteriormente registrado em cartório (peça 30, p. 35). Pode-se destacar os seguintes pontos do novo estatuto, datado de 27/12/2004:

a) no art. 9º, criou-se uma regra para que o Sr. Décio permanecesse à frente da AMVRG/PR após o fim do seu mandato de prefeito de Ilha Comprida/SP, em dezembro de 2004, além de dificultar a presença do novo prefeito eleito na Agência (peça 30, p. 11):

‘Parágrafo 2º - Exceto se a Diretoria Executiva deliberar de modo contrário, os representantes legais do Poder Executivo Municipal perderão imediatamente sua condição de Sócios Colaboradores ao final do mandato para os quais foram eleitos pelos respectivos municípios;

Parágrafo 3º - Os novos representantes legais do Poder Executivo Municipal, para alcançarem a condição de Sócios Colaboradores deverão atender aos requisitos do inciso ‘II’, qual seja, serem admitidos pela Diretoria;’ (grifei)

b) não existia mais o conselho consultivo, do qual o Sr. Décio era presidente, conforme o estatuto anterior. Criou-se a figura da diretoria executiva, composta pelo diretor-presidente, o Sr. Décio José Ventura, e pelo diretor-superintendente, o Sr. José Carlos Pinheiro Becker (art. 23, peça 30, p. 25). No estatuto anterior, o cargo máximo da diretoria executiva era o de diretor-superintendente e existiam o diretor técnico-científico e o diretor administrativo-financeiro (art. 18, peça 6, p. 12-13);

c) as assembleias gerais seriam convocadas pelo diretor-presidente e, na sua ausência, pelo diretor-superintendente (peça 30, p. 19, art. 17, § 3º), e seriam presididas pelos mesmos (peça 30, p. 19, art. 17, § 7º), o que demonstra que o comando da entidade permaneceria com estes dois diretores. No estatuto anterior, a convocação era atribuição do presidente do conselho consultivo (art. 16, § 1º, peça 6, p. 10), o que demonstra tratar-se do mesmo cargo ocupado pelo Sr. Décio;

d) o § 2º do art. 23 definiu as competências da nova função ‘diretor executivo’. A maioria destas atribuições eram de responsabilidade do conselho consultivo no estatuto anterior, o que demonstra que apenas houve uma mudança de nomes para as funções do Sr. Décio (peça 30, p. 27, art. 23, § 2º, comparada com peça 6, art. 20, p. 13-14):

(...)

31. O novo estatuto trouxe outra inovação (peça 30): além da competência para gerir recursos financeiros e outorgar procurações (art. 23, § 4º), o diretor-presidente também deveria aprovar as despesas (art. 23, § 2º, item ‘d’). Trata-se de total ausência de segregação de funções.

5.9. Nesse sentido, figurando o Sr. Décio José Ventura na condição de presidente da AMVRG até 9/2/2015, deveria ter tomado as providências para apurar as irregularidades e punir os responsáveis.

5.10. Ainda que se aceitasse como verdadeira o seu desligamento da agência baseado na sua carta de renúncia, tal situação não teria o condão de afastar sua responsabilidade sobre a gestão dos recursos públicos a ele confiados, uma vez que despesas foram geradas ainda no seu mandato junto à Agência MVRG. Nesse sentido, o Sr. Décio José Ventura teria ocupado o cargo de diretor-presidente da Agência MVRG durante a maior parte da vigência do convênio (24/12/2003 a julho/2005), período o qual despesas foram geradas com recursos públicos a ele confiados.

5.11. No mais, vale lembrar que o Conselho Deliberativo, o qual o ora recorrente era membro, tinha atribuições típicas de definição, supervisão e acompanhamento permanente e aprovação das contas da gestão, conforme art. 20 (peça 21, p. 12-13).

5.12. No mais, o ora recorrente, ciente das pendências sobre sua eventual renúncia, não colacionou aos autos quaisquer elementos que afastem as inconsistências encontradas. Apenas alega que as assinaturas nos termos aditivos não são de sua autoria. Porém, não provou suas alegações por meio de provas robustas como, por exemplo, a apresentação da ata de reunião de sua exoneração e posse de novo Diretor-Presidente. Ora, diante dessa constatação, era de se

esperar que o Sr. Décio José Ventura ao menos apontasse quem seriam os responsáveis pela agência após o seu suposto desligamento.

5.13. Repise-se que o Sr. Décio José Ventura esteve vinculado formalmente à AMVRG, na condição de dirigente, até o momento de sua extinção, e a respectiva baixa do CNPJ na Receita Federal em 2015, logo não há como reconhecer a alegação de que se desligou em 2005 e nunca mais tivera contato com a agência.

5.14. O ora recorrente foi o signatário do termo de parceria (peça 1, p. 194-206), na condição de diretor presidente da entidade. Naquela oportunidade assumiu responsabilidades na gestão dos recursos públicos a ele confiados. Vale destacar que, ainda que o ora recorrente não tenha, diretamente, promovido despesas, tinha obrigação de supervisão sobre os atos praticados.

5.15. No caso em comento, que resultou na prolação do Acórdão 15.687/2018– 1ª Câmara, o Sr. Décio José Ventura foi responsabilizado por irregularidades na execução física e financeira do objeto do Termo de Parceria 12/2003 - SIAFI 498786.

5.16. Não se trata, portanto, de mera formalidade, mas de responsabilidade pelo cargo que ocupava, além de exigências essenciais, que visavam viabilizar o controle sobre os recursos públicos geridos, imprescindíveis para o estabelecimento do nexos causal entre os recursos descentralizados e a implementação do objeto.

5.17. Dos fatos apurados, constata-se que, se o recorrente não agiu com dolo, agiu pelo menos com culpa por imprudência, e isso basta para que esta Corte de Contas, com base na responsabilidade subjetiva, cujo elemento essencial é a culpa, responsabilize-o.

5.18. Quanto ao citado Acórdão 9.377/2017- 2ª Câmara (TC 030.327/2013-0), relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, observa-se que não serve de paradigma para este caso, principalmente porque tratou de situação distinta, não constituindo autêntico precedente a ser replicado no processo em causa, uma vez que naquela oportunidade o ora recorrente não era o representante da Agência MVRG-PR e não foi o signatário do ajuste (peça 1, p. 64 do TC 030.327/2013-0). Naquele processo, a exclusão do Sr. Décio José Ventura no rol dos responsáveis foi fundamentada pelo fato de que a vigência do convênio objeto daquele processo foi de 28/6/2006 até 18/4/2008, e sua carta renúncia ocorrera no ano de 2005, anterior, portanto, à vigência daquele convênio.

5.19. Quanto ao citado TC 002.095/2015-7, que resultou no Acórdão 1636/2019-2ª Câmara, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, trata-se de situação fática e jurídica distinta da aqui analisada. Naquele processo o gestor foi isentado de responsabilidade pelo fato de configurar, nos sistemas da Receita Federal, apenas como sócio cotista da empresa responsabilizada, não possuindo posição de sócio administrador.

5.20. Na mesma linha, não socorre ao ora recorrente a decisão prolatada no Acórdão 8561/2017-1ª Câmara, uma vez que trata de situação completamente diferente da aqui analisada. Aquele processo referiu-se a recursos da Lei Rouanet e um dos sócios foi excluído do rol dos responsáveis por não ter gerido os recursos captados e não ter concorrido para o cometimento do dano. No caso ora em análise, o Sr. Décio José Ventura foi o signatário do termo de parceria.

5.21. Diante do exposto, nenhum reparo há que ser dado em relação à responsabilização do Sr. Décio José Ventura, signatário do contrato de repasse e diretor presidente da agência.

6. Do possível cerceamento da defesa

6.1. O recorrente argui pelo cerceamento de sua defesa, tendo e vista os seguintes fundamentos:

a) não se fez representar por um advogado legalmente constituído (peça 58, p. 6);

b) o recorrente se sente injustiçado e cerceado no exercício do contraditório que lhe é assegurado constitucionalmente, pois ao se manifestar neste processo, por decisão plenamente aceitável e justificável, o fez sozinho, sem a intervenção de um advogado constituído para tal fim (peça 58, p. 18);

c) neste processo, ao entender que sua renúncia estava sendo questionada em face das motivações aqui rebatidas, o recorrente não foi intimado/notificado a se pronunciar sobre elas (peça 58, p. 18 e 23).

Análise:

6.2. Não assiste razão ao recorrente.

6.3. Não é possível constatar, a partir dos elementos acostados aos autos, eventual obstrução ao pleno exercício da defesa, haja vista que, nos termos do art. 145 do Regimento Interno do TCU, as partes podem praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído, ainda que não seja advogado. Ou seja, nos processos administrativos perante o TCU a representação por advogados não é obrigatória, mas facultativa, sendo inaplicável neste ponto as regras do art. 103 da Lei 13.105/2015 do Código de Processo Civil.

6.4. Não há que se notificar o responsável a se manifestar sobre posicionamento da unidade técnica desta Corte de Contas, uma vez que não existe na processualística do Tribunal etapa de contestação da instrução da unidade técnica (Acórdão 7.738/2019-2ª Câmara, Relator: Min. Augusto Nardes).

6.5. Logo, não houve ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que foi dada a oportunidade de acesso do recorrente aos autos. Se houve ausência de ingresso aos autos por meio de advogado legalmente constituído foi por opção do responsável, não sendo possível, portanto, atribuir responsabilidade a esta Corte de Contas.

7. Da alegada boa-fé

7.1. O recorrente defende sua boa-fé, tendo em vista os seguintes fundamentos:

a) não se provou qualquer ato que demonstrasse a má-fé do recorrente neste processo. Caberia à Procuradoria a prova de ter ele agido com má-fé, o que não dispensou em fazê-lo neste processo. Assim, qualquer alegação neste caminho, associa-se a conjecturas e subjetivismos, *venia concessa* (peça 58, p. 21);

b) o ressarcimento ao erário, reconhecida a prescrição punitiva, deve estar revestida e acompanhada de uma conduta carimbada pela má-fé. Neste sentido, o Pleno do Supremo Tribunal Federal, em 8/8/2018, ao julgar o Recurso Extraordinário 852475, sobre o TEMA 897, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, decidiu, por maioria de votos, que as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis, mas desde que dolosas. Eis a matéria fulcral sobre a tese firmada (peça 58, p.21-22);

c) o recorrente só deve ressarcir valores frutos de conduta dolosa praticada por ele. E os autos não retratam esta hipótese (peça 58, p. 13).

Análise

7.2. Não merece guarida o argumento apresentado.

7.3. Da análise dos autos constata-se que não foi possível considerar que a conduta do Sr. Décio José Ventura tenha sido de boa-fé, uma vez que omitiu informações e documentos em sua defesa no intuito de descaracterizar o período da sua atuação frente à agência, além do fato de que há registros de que os programas do convênio não foram executados (peça 37, p. 5, itens 27 a 28).

7.4. Não houve imputação de má-fé ao recorrente, mas, tão somente, a menção quanto à prática de atos de ofício que ensejaram suas respectivas responsabilizações. Quanto a esse tipo de argumento, competia a ele apresentar elementos adicionais de que agiu com boa-fé de forma a afastar eventual incidência de juros de mora sobre o débito, matéria essa não afeta à presente preliminar invocada e que não se aplica por não ter havido a aplicação da pena de multa aos responsáveis.

7.5. No tocante ao aferimento da boa-fé, convém destacar que tal discussão tem pouca relevância no caso concreto, uma vez que serviria apenas para abrir prazo para recolhimento do

débito antes da condenação. Nesse sentido, vale lembrar que, havendo débito, basta a comprovação do liame de responsabilização do gestor, que é condenado a devolver o recurso independentemente de dolo.

7.6. Ademais, a boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis (Acórdão 4667/2017 -Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Bruno Dantas).

7.7. É oportuno destacar, ainda, que o reconhecimento da boa-fé por esta Corte deve ser feito expressamente e somente pode ocorrer quando estiverem presentes elementos suficientes para aquilatar os motivos das condutas adotadas por gestores de recursos públicos.

7.8. Ainda sobre a boa-fé, cumpre perquirir sobre o seu conceito. DE PLÁCIDO E SILVA (Vocabulário Jurídico, vol. I, 12ª ed., Forense, 1993, p. 327), assim a define, *in verbis*:

Sempre se teve boa fé no sentido de expressar a intenção pura, isenta de dolo ou engano, com que a pessoa realiza o negócio ou executa o ato, certa de que está agindo na conformidade do direito, conseqüentemente, protegida pelos preceitos legais.

A boa-fé pressupõe que o agente não tenha consciência da ilicitude dos atos praticados. É necessário que essa inconsciência sobre a ilicitude seja inevitável, isto é, que não possa ser atribuída à negligência ou à desatenção do agente. Assim, se o agente tem consciência da ilicitude dos atos e mesmo assim ele os pratica, sua conduta é culpável, reprovável, e, por isso, não há de cogitar a boa-fé.

7.9. No mais, sobre a alegada inexistência de dolo por parte do recorrente, urge fazer algumas considerações sobre o assunto. A doutrina explica a conduta culposa *latu sensu*, dividindo-a em dolo e culpa *stricto sensu*. O dolo, em suma, significa a vontade manifesta pelo ser humano de realizar a conduta ou produzir o resultado. A culpa *stricto sensu* refere-se à inobservância ao dever de cuidado objetivo a todas as pessoas de razoável diligência. Sobre essa última, observa-se, ainda, que uma das suas modalidades é a culpa por imprudência, ou seja, culpa por ação, por praticar ato sem o devido cuidado e diligência que de todos se espera. Acerca dos fatos constantes nos autos, nota-se que se o recorrente não agiu com dolo, agiu pelo menos com culpa por imprudência, e isso basta para que esta Corte de Contas, com base na responsabilidade subjetiva, cujo elemento essencial é a culpa, responsabilize o recorrente.

7.10. Não socorre ao recorrente a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal - STF no RE 852.475, pois não é aplicável ao caso concreto. O mencionado Recurso Extraordinário trata da incidência da prescrição nos débitos com a União decorrentes de ilícitos civis (prazo prescricional de cinco anos), não alcançando os prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como a não comprovação da regular gestão de recursos públicos.

7.11. Nesse contexto, e após exame das alegações apresentadas, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta do responsável. Com efeito, não alcançou ele o intento de comprovar a regularidade na aplicação dos recursos, restringindo-se a apresentar justificativas improcedentes e incapazes de elidir as irregularidades cometidas.

8. Da razoabilidade do débito

8.1. O recorrente contesta o valor do débito a ele imposto, tendo em vista os seguintes fundamentos:

a) o recorrente está sendo condenado a ressarcir um valor estratosférico por uma prestação de contas que não tinha responsabilidade legal sobre ela (peça 58, p. 8);

b) o recorrente está sendo condenado a devolver o valor de R\$ 2 milhões, dinheiro este que nunca teve, não tem e nunca terá (peça 58, p. 11-12).

Análise

8.2. As precárias condições financeiras por parte do responsável não afastam a culpabilidade pela prática de atos irregulares. Todavia, nessa hipótese é facultado ao responsável o parcelamento do débito ou multa, acrescido dos encargos legais.

8.3. O juízo que pode levar à condenação não se prende à condição pessoal do responsável, já que observa os requisitos da responsabilização (ação ou omissão do agente, a ocorrência de prejuízo ao erário, existência de dolo ou culpa do agente e o nexo de causalidade entre a conduta e o dano).

8.4. A condição econômico-financeira do responsável deve ser objeto de análise na fase de execução de eventual acórdão condenatório, ocasião em que poderá orientar o órgão encarregado de propor a execução sobre a viabilidade da ação ou o juízo da execução, de modo a não estabelecer parcelamento do débito capaz de comprometer os meios de sobrevivência do responsável.

8.5. A alegação de hipossuficiência invocada não é argumento aceitável nos processos desta Corte, cingindo-se, *in casu*, a facilidades de parcelamento. Nesse sentido, verifica-se que o acórdão recorrido já autorizou tal procedimento em seu item 9.3, cabendo apenas à parte requerer o pagamento nesses moldes.

8.6. No mais, como já analisado no item 5 desta instrução, o ora recorrente foi o signatário do termo de parceria, além de que, despesas foram realizadas ainda quando assumia o cargo de diretor presidente da agência.

CONCLUSÃO

9. Em face das análises anteriores, conclui-se que:

a) a preliminar de ilegitimidade passiva argumentada pelo recorrente não pode prosperar. Por meio do termo de parceria 12/2003, foram repassados recursos federais à agência, representada pelo então diretor presidente Décio José Ventura, subscritor do ajuste. Em tal situação, o ora recorrente é o responsável pela gestão dos recursos públicos a ele confiados, ainda que não execute diretamente as despesas correlatas ao objeto do ajuste;

b) não houve ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que foi dada a oportunidade de acesso do recorrente aos autos. Se houve ausência de ingresso aos autos por meio de advogado legalmente constituído foi por opção do responsável, não sendo possível, portanto, atribuir responsabilidade a esta Corte de Contas;

c) a discussão sobre o aferimento da boa-fé do responsável tem pouca relevância no caso concreto, uma vez que serviria apenas para abrir prazo para recolhimento do débito antes da condenação. Nesse sentido, vale lembrar que, havendo débito, basta a comprovação do liame de responsabilização do gestor, que é condenado a devolver o recurso independentemente de dolo;

d) a alegação de hipossuficiência invocada não é argumento aceitável nos processos desta Corte, cingindo-se, *in casu*, a facilidades de parcelamento. Nesse sentido, verifica-se que o acórdão recorrido já autorizou tal procedimento em seu item 9.3, cabendo apenas à parte requerer o pagamento nesses moldes.

9.1. Com base nessas conclusões, superando as preliminares invocada pelo recorrente, entende-se que o acórdão recorrido é regular e válido e, no mérito, à míngua de novos elementos aptos a modificar os fundamentos daquele julgado, há que ser negado provimento ao presente recurso.

9.2. Por fim, o recorrente solicita que todas as publicações e intimações sejam expedidas em nome do patrono Cirineu Silas Bitencourt, OAB/SP. 160.365, com endereço na Av. Prefeito Jonas Banks Leite, nº 456, 2º andar – Sala 209 – Centro, na cidade de Registro/SP - CEP. 11.900-000 - e-mail: csbadv@uol.com.br e telefones (13) 3822.11/12 e 99759.3061.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Diante do exposto, com fundamento no artigo 48 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

- a)** conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b)** comunicar ao recorrente, na pessoa de seu advogado Cirineu Silas Bitencourt, OAB/SP. 160.365, (Av. Prefeito Jonas Banks Leite, nº 456, 2º andar – Sala 209 – Centro, na cidade de Registro/SP - CEP 11.900-000 - e-mail: csbadv@uol.com.br e telefones (13) 3822.1112 e 99759.3061) e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.”

É o relatório.