

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, por meio do Convênio 634/2008 (Siafi 635843), firmado entre o Ministério do Turismo e o Município de Balneário Camboriú/SC, que tinha por objeto “*qualificar profissionais do setor de turismo para a melhoria da qualidade no atendimento aos turistas do Município de Balneário Camboriú/SC*”.

2. Para a consecução do empreendimento foi previsto o aporte de R\$ 185.280,00, sendo R\$ 148.224,00 à conta do concedente e o restante correspondente à contrapartida do conveniente. A avença teve vigência de 27/6/2008 a 31/12/2011, sendo que a União repassou a integralidade dos recursos de sua alçada.

3. Na fase interna da tomada de contas especial, o concedente verificou que o Município de Balneário Camboriú/SC não apresentou elementos fáticos comprobatórios para a aprovação da prestação de contas relativa ao Convênio 634/2008, inviabilizando a apuração do alcance do objeto da avença.

4. Após a notificação do Sr. Rubens Spernau, na condição de prefeito municipal (gestão 2005-2008), sem o saneamento das inconsistências levantadas, o Ministério do Turismo deu prosseguimento à tomada de contas especial e, ao final, concluiu que houve prejuízo no valor original de R\$ 148.224,00, atribuindo responsabilidade ao referido gestor.

5. Submetidos os autos a esta Corte de Contas, a unidade técnica entendeu, em juízo preliminar, que a responsabilidade pelo débito deveria ser imputada ao Sr. Edson Renato Dias, prefeito municipal nas gestões de 2009-2012 e 2013-2016, sob o argumento que ele foi, efetivamente, o gestor dos recursos federais recebidos, consoante foi demonstrado na seção “Exame Técnico” da instrução à peça 192.

6. Nesse cenário, autorizei a citação do aludido responsável em razão da “*não comprovação da execução física da Meta 1 do objeto do convênio: Realização de Curso Turismo e Qualidade no Atendimento em Balneário Camboriú/SC, ou seja, não foi devidamente comprovada a realização das seguintes etapas: Etapa 1 – Equipe Técnica – professores; Etapa 2 – Locação – Datashow e telão, computador, equipamento de som e sala; Etapa 3 – Material Gráfico – confecção de apostilas e certificados; Etapa 4 – Material de consumo – tinta de impressora preta, tinta colorida, caneta, pasta (papel com elástico); Etapa 5 – Alimentação – lanches; Etapa 6 – Material de Divulgação – folder; Etapa 7 – Uniformes – camisetas*”.

7. Cumprida a medida processual, sem o encaminhamento de resposta pelo ex-prefeito, a SecexTCE deu seguimento ao processo e concluiu, a partir dos elementos existentes nos autos, que estavam configuradas a irregularidade e a participação do Sr. Edson Renato Dias nos fatos inquinados.

8. Com isso, alvitrou o julgamento das contas do responsável pela irregularidade e a sua condenação ao pagamento do débito especificado e da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

9. O corpo diretivo da SecexTCE e o Ministério Público junto ao TCU aquiesceram ao aludido encaminhamento.

10. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

11. Manifesto-me de acordo com os pareceres anteriores quanto ao mérito do processo, mas dirijo das análises a respeito da prescrição da pretensão punitiva.

II – Do mérito

12. Conforme o Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas 18/2014-CGQC/DCPAT/SNPDTUR/MTUR, o Ministério do Turismo identificou uma série de inconsistências na documentação enviada pelo convenente, a exemplo da falta de notas fiscais, recibos e contratos das despesas realizadas e omissões importantes nas listas de presença dos cursos de capacitação (ausência de CPF, endereço, telefone e e-mail dos participantes).

13. Considerando que o Município de Balneário Camboriú/SC não apresentou os elementos requeridos para o esclarecimento das dúvidas levantadas, o órgão concedente assinalou que não era possível verificar o alcance do objeto do convênio - qualificação de 1.400 profissionais do setor de turismo para a melhoria da qualidade no atendimento aos turistas do Município de Balneário Camboriú/SC -, motivo pelo qual propôs a reprovação das contas.

14. Tal situação persistiu na fase externa da tomada de contas especial, uma vez que, instado a se manifestar acerca dos fatos consignados no ofício de citação, o Sr. Edson Renato Dias permaneceu silente.

15. Cumpre destacar que o ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva e inequívoca, os gastos efetuados e o nexos de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos.

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

17. Nesse cenário, considerando a ausência de documentos aptos a comprovar a correta aplicação dos recursos públicos em causa, não há outro caminho a não ser julgar irregulares as contas do responsável e condená-lo ao pagamento do débito pelo qual foi citado.

18. Há de se ressaltar a inexistência de elementos que possam configurar a boa-fé do responsável, o que sugere o imediato julgamento das presentes contas, a teor do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU.

III – Da prescrição

19. Com relação às considerações do MPTCU sobre o Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899), que discutiu a prescritibilidade do débito, e sobre as decisões do STF que aduziram que a pretensão punitiva no processo de controle externo é regida pela Lei 9.873/1999, trago as seguintes considerações.

20. Ainda que o STF tenha fixado a tese, em repercussão geral, de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao Erário fundada em decisão de Tribunal de Contas", ao julgar o RE 636.886/AL, ainda persistem diversas dúvidas sobre a matéria, as quais somente serão resolvidas após o trânsito em julgado da matéria. A propósito, a AGU interpôs embargos de declaração à referida decisão, os quais ainda se encontram pendentes de julgamento.

21. De início, observo que o caso analisado não tratou da prescrição do processo de controle externo levado a cabo perante o TCU, mas sim da prescrição intercorrente ocorrida durante a fase de execução do acórdão condenatório emitido pelo Tribunal.

22. No caso, o STF apreciou recurso extraordinário interposto pela União contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que havia negado provimento a embargos de declaração opostos contra acórdão de sua lavra, assim ementado:

“EMENTA: TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. PROCESSO PARALISADO POR MAIS DE CINCO ANOS. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. OCORRÊNCIA.

1. Para fins práticos, deve-se observar quando a Fazenda Pública foi intimada a providenciar o andamento do feito. Passados cinco anos sem diligências concretas, ocorre a prescrição intercorrente. Caso haja suspensão na forma do art. 40, da Lei n. 6.830/80, ocorre a extinção se o feito permanecer paralisado por mais de seis anos.

2. Na hipótese dos autos, houve o arquivamento sem baixa do processo em 12.08.1999 e até a data da sentença extintiva do feito em 05.06.2006, a Fazenda Nacional não apresentou nenhuma medida concreta quanto à localização do devedor ou de seus bens. Revela-se, portanto, inequívoca a ocorrência da prescrição intercorrente.”

23. Na situação em exame, a Fazenda Pública deixou a ação paralisada por mais de cinco anos, o que ensejou a declaração de prescrição intercorrente no aludido caso concreto. Como se vê da leitura da ementa, a questão em discussão naquela deliberação era unicamente a prescrição intercorrente ocorrida durante a fase de execução do acórdão condenatório do Tribunal.

24. Ainda que se interprete que a decisão do STF seja também aplicável à tramitação do processo de controle externo no âmbito do TCU, por conta da Súmula STF 150 - prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação -, exsurtem outras diversas questões fundamentais para que esta Corte de Contas estabeleça novo tratamento acerca da prescrição do débito.

25. A título de exemplo, não se sabe qual o **dies a quo** (a data de ocorrência do fato irregular ou a do seu conhecimento pelo TCU) e quais seriam as hipóteses de interrupção da prescrição. Da mesma forma, não é certo se a Corte Maior modulará os efeitos de sua decisão, nos termos do art. 927, § 3º, do Código de Processo Civil:

3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.”

26. Ademais, a Exma. Ministra Rosa Weber proferiu, recentemente, em 17/8/2020, decisão monocrática na qual reconheceu a incidência do prazo decenal do Código Civil sobre os processos de controle externo que apuram a ocorrência de débito (MS 34.467/DF). Em suas palavras:

“8. Vale dizer, portanto, que a atuação do TCU em tomada de contas especial, por não constituir via própria para a apuração de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, se encontra submetida a prazo prescricional.

(...)

16. Anoto que, no âmbito das relações jurídicas de direito privado, ressalvados casos especiais, como o da prestação de contas de quantias recebidas pelo advogado de seu cliente (art. 25-A da Lei nº 8.906/1994), a pretensão de exigir contas está regulada pelo prazo prescricional decenal veiculado no art. 205 do Código Civil, como se extrai de precedentes do Superior Tribunal de Justiça (AgRg no AREsp 449.544/MS, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti; AgRg no AREsp 642.576/PR, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze; e AgRg no AREsp 616.736/DF, Rel. Min. Luis Felipe Salomão).

17. Não vislumbro justificativa para que o prazo prescricional adotado, como regra, em relações jurídicas de direito privado, não seja observado em tomada de contas especial, voltada a fiscalizar o uso de dinheiro público.” (grifos acrescidos).

27. Diante de todas as dúvidas ainda existentes sobre a extensão da decisão proferida no RE 636.886 e da aparente indefinição do STF sobre o prazo prescricional incidente sobre os processos de

controle externo, opto por aplicar ao caso em exame os entendimentos jurisprudenciais do TCU e do próprio STF, ainda vigentes, que reconhecem a imprescritibilidade dos débitos apurados pelo TCU.

28. No que se refere à prescrição da pretensão punitiva, aplico, da mesma forma, o entendimento consolidado desta Casa, objeto do incidente de uniformização de jurisprudência apreciado por meio do Acórdão 1.441/2016-Plenário, que estipulou o prazo de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil a contar da data de ocorrência do fato tido por irregular.

29. No presente caso, ressalto, inicialmente, que a irregularidade pela qual o ex-prefeito foi citado, a saber, a não comprovação da execução física da Meta 1 do objeto do convênio, se consumou em 31/1/2012, com o encerramento do prazo para a prestação de contas.

30. Sendo assim, considerando que o ato de ordenação da citação ocorreu em 8/7/2019, não houve o transcurso do prazo decenal estatuído no Acórdão 1.441/2016-Plenário.

IV – Da dosimetria

31. Com relação ao assunto, entendo que o envio de prestação de contas incompleta, com omissão de vários documentos essenciais à comprovação da boa e regular gestão dos recursos públicos, constitui conduta praticada com grave inobservância do dever de cuidado, ou seja, com grave negligência, na medida em que destoa significativamente do exigido nas regras de regência.

32. Por consequência, compreendo que a atitude do Sr. Edson Renato Dias é passível de ser punida com multa, por configurar a ocorrência de erro grosseiro na gestão dos recursos federais.

33. A situação em apreço guarda alguma similaridade, em gênero, não em grau, com a omissão no dever de prestar contas, cuja reprovabilidade foi bem assentada no voto condutor do Acórdão 5.245/2020-1ª Câmara:

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

34. Quanto ao exame da culpabilidade, não vislumbro a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação do agente em conformidade com a lei, uma vez que ele tinha a possibilidade de conhecer a ilicitude de seu ato e evitar o seu cometimento, já que as condições para o cumprimento do dever de prestar contas estavam expressamente previstas nas regras de regência e no próprio termo de convênio.

35. Os fatos denotam certo grau de desleixo quanto ao dever de prestar contas, o que configura infração de notória gravidade e reprovabilidade.

36. Em pesquisa ao histórico processual do responsável, não foram encontradas outras condenações no âmbito desta Corte de Contas.

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

38. Em face dessas premissas, julgo adequada a aplicação de multa individual fundada no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 13.500,00, que equivale a aproximadamente 5% do montante do débito atualizado.

39. Tal percentual se justifica em razão da menor gravidade da apresentação de prestação de contas incompleta e com inconsistências, quando comparada com a omissão no dever de prestar contas, cuja pena-base tenho fixado em 10% da dívida atualizada.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de outubro de 2020.

BENJAMIN ZYMLER
Relator