

VOTO

Em exame recurso de reconsideração interposto por Abdias Patrício Oliveira, ex-prefeito de Itaitinga/CE (gestão 2009/2012), em face do Acórdão 8.388/2019-TCU-1ª Câmara (peça 67), por meio do qual suas contas foram julgadas irregulares com condenação em débito e aplicação de multa do artigo 57 da Lei 8443/1992.

2. Na origem, a tomada de contas especial em tela foi instaurada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social, em razão da impugnação total das despesas do Convênio 229/2009, firmado com o ente municipal, e que tinha por objeto “o apoio à implantação de Feira Popular no Município de Itaitinga/CE”.

3. Esse projeto se destinava à “comercialização direta da produção da agricultura familiar, para a melhoria da renda do produtor, maior disponibilidade de alimentos saudáveis e de baixo custo para a população e dinamização da economia local pela geração de empregos e maior circulação de mercadorias, além de aumentar o conhecimento técnico dos agricultores por meio da capacitação, fortalecendo seu potencial empreendedor”.

4. Apuraram-se, na TCE, as seguintes constatações: (i) a não comprovação quanto ao atingimento dos objetivos pactuados; (ii) falta de apresentação de elementos mínimos que permitissem a área técnica do convenente atestar o cumprimento da execução do objeto pactuado, qual seja, a implantação de uma feira livre com 50 feirantes capacitados; (iii) não comprovação do devido acompanhamento por parte do conselho municipal de segurança alimentar ou, na falta deste, do conselho municipal de assistência social; e (iv) ausência de comprovantes de que as empresas contratadas foram creditadas com os recursos federais em discussão, sejam por transferências bancárias, cheques ou outros meios.

5. Nesse momento, o recorrente alega em síntese a ocorrência de:

- a) insuficiência na análise dos documentos juntados aos autos, porquanto nas análises da decisão recorrida, o setor de instrução não teria se manifestado sobre o mérito das contas, tendo se limitado a conferir, do ponto de vista meramente formal, se toda a documentação foi apresentada através do Sistema SICONV, desconsiderado assim os documentos entregues como prestação de contas final;
- b) prescrição sobre o débito e a multa;
- c) necessidade de desconstituir o débito e afastar a multa a ele aplicados, em face da apresentação de novos elementos, com o consequente julgamento das presentes contas regulares.

6. Na presente fase, ao analisar as razões recursais apresentadas pelo Sr. Abdias Patrício Oliveira, a Secretaria de Recursos do TCU (Serur) chegou à conclusão de que, no mérito, não foram carreados quaisquer argumentos suficientes para a reforma do acórdão impugnado. A despeito dessa posição, o auditor da unidade instrutiva levanta a possibilidade de sobrestamento dos autos, ao analisar questão preliminar trazida pelo recorrente sobre eventual prescrição, tanto da aplicação da multa quanto da condenação do débito a ele imputados.

7. Entende que haveria várias possibilidades de entendimento pelo TCU no momento atual: imprescritibilidade para ações de ressarcimento, adoção dos ditames do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário para a pretensão punitiva (artigo 205 do Código Civil), assim como das recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) que aplicaram a Lei 9.873/1999 para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU.

8. O auditor assinala que qualquer decisão no momento dependeria do trânsito em julgado do acórdão proferido no RE 636.886, que fixou a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, o que ainda não ocorreu em virtude de

interposição de embargos de declaração pela Advocacia Geral da União. O sobrestamento, na visão do signatário da instrução, serviria então para aqueles casos em que a prescrição, tanto condenatória quanto ressarcitória, tivesse se consumado por um regime e não pelo outro, até que venha a decisão em definitivo.

9. Desse modo, propôs sobrestar os presentes autos e, alternativamente, conhecer o recurso interposto, para, no mérito, negar-lhe provimento.

10. O titular da Serur, por sua vez, entende que o recurso pode ser imediatamente submetido à apreciação e manifesta sua concordância com a proposta subsidiária do auditor, no sentido de ser o recurso conhecido para, no mérito, negar-lhe provimento.

11. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) aquiesceu à proposta de mérito, de negar provimento ao recurso, a despeito de adotar os ditames do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário para avaliar a ocorrência da prescrição das duas pretensões, tanto a de ressarcimento quanto a de aplicação de penalidade. Em suas conclusões, ele mantém os termos do acórdão questionado por entender que, não houve prescrição de nenhuma espécie, haja vista o transcurso de tempo entre a prática da irregularidade que ensejou o débito e o ato que ordenou a citação ser inferior a dez anos (artigo 205 do Código Civil).

12. No mérito, concordo com o posicionamento da Serur e do MPTCU, e adoto suas considerações como razão de decidir, a fim de não acolher os argumentos do recorrente, mantendo os exatos termos do Acórdão 8.388/2019-TCU-1ª Câmara.

13. A alegada insuficiência de análise da prestação de contas do recorrente pelo TCU não se sustenta. Não houve cerceamento de defesa tampouco ofensa ao contraditório. Além dos documentos apresentados terem sido objeto de análise do concedente (peça 30), assim como do TCU (peça 54), o contraditório foi devidamente assegurado por meio da citação do responsável, que deixou de apresentar defesa, permanecendo silente.

14. Do mesmo modo, não há elementos que permitam comprovar a regular execução – física ou financeira – do convênio em tela, pois apesar de ter havido prestação de contas, e de o responsável ter trazido novos documentos aos autos, nenhum deles foi capaz de atestar a execução física do objeto do convênio.

15. A tabela aposta no item 7.3 da instrução transcrita no relatório deste voto evidencia que, de quatorze documentos entregues como novas informações, apenas três de fato são inéditas dentro dos autos. Ainda assim nenhum deles possui o condão de comprovar a execução física da avença, como bem pontuou a Serur. O conjunto probatório dos autos continua a comprovar que a feira não funcionou nos moldes avençados, tendo toda sua execução sido desvirtuada, sem apoio concreto do conveniente, o que resultou no não atingimento da finalidade do objeto do convênio como um todo.

16. Ainda que se pudesse comprovar a execução física do convênio e o efetivo proveito do objeto pactuado aos municípios de Itaitinga/CE, restariam ausentes os comprovantes do efetivo depósito às empresas contratadas, motivo pelo qual não se pode afirmar se os recursos foram custeados pela prefeitura ou à conta do convênio.

17. No que se refere à preliminar suscitada acerca da prescrição, saliento que este Tribunal, mesmo diante da decisão do STF no Recurso Extraordinário 636.886, tem considerado prematuro acolher a tese a respeito da aplicação aos processos de controle externo da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário, diante da i) solidez da interpretação feita com base no art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988, que originou a Súmula TCU 282, ii) inexistência de trânsito em julgado da deliberação da Suprema Corte e iii) presença de várias dúvidas a serem sanadas na apreciação de embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU) contra aquela decisão, inclusive com possibilidade de modulação de seus efeitos.

18. Consoante tenho me posicionado, essas dúvidas tornam extremamente difícil a imediata aplicação daquela tese, de forma genérica e abrangente, aos processos que tramitam neste Tribunal. Assim, não se trata de desconhecimento ou desrespeito à decisão do STF, tampouco se tem a intenção de fixar qualquer jurisprudência sobre a sua abrangência neste momento. Ocorre que, em virtude da ausência de elementos suficientes que nos permitam aplicar a nova tese de imediato e dada a possibilidade de modulação da decisão, não seria produtivo, e causaria enorme incerteza, se este Tribunal revisse sua atuação e logo depois a alterasse novamente.

19. Diante disso, por questões de coerência e em nome da segurança jurídica e da estabilidade das decisões, até que a questão fique mais clara, a meu ver, o melhor a ser feito é manter o posicionamento que há anos vem sendo adotado pelo TCU e pelo próprio STF, no sentido de considerar imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário.

20. Mantenho a posição desta Primeira Câmara também no que se refere à prescrição da pretensão punitiva, nos moldes do entendimento firmado pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário. Assim afirmo porque, segundo jurisprudência desta Corte de Contas, mos casos de inexecução do objeto pactuado, a data limite para entrega da prestação de contas final assinala o marco inicial da contagem do prazo decenal de prescrição da pretensão punitiva do TCU.

21. No caso concreto sob comento, a data final para prestação de contas era 20/12/2011, enquanto o ato de ordenação da citação foi assinado menos de dez anos depois, em 18/12/2018 (peça 56).

22. Em decorrência, cabe negar provimento ao apelo recursal, mantendo inalterados os termos do Acórdão 8.388/2019-TCU-1ª Câmara.

Ante o exposto, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de março de 2021.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator