

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 010.504/2016-8

Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Município de Curralinho/PA

Responsável: Álvaro Aires da Costa (057.632.072-20).

Interessado: Fundo Nacional do Meio Ambiente (37.115.375/0004-50).

Representação legal: José Fernando Santos dos Santos (14671/OAB-PA), representando Álvaro Aires da Costa; Danilo Ribeiro Rocha (20.129/OAB-PA) e outros, representando Maria Alda Aires Costa e Município de Curralinho/PA.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO FIRMADO PARA ELEVAÇÃO DA RENDA DE PEQUENOS PRODUTORES RURAIS. NÃO APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS APRESENTADA. PROBLEMAS NA EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO AJUSTE. CITAÇÃO. NÃO ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS. CONTAS IRREGULARES. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. EXCLUSÃO DO MUNICÍPIO DO POLO PASSIVO DA RELAÇÃO PROCESSUAL. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES RECURSAIS REJEITADAS. NEGATIVA DE PROVIMENTO. MANTIDOS OS TERMOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, instrução elaborada pela Secretaria de Recursos deste Tribunal (peça 89), que contou, com base na delegação de competência, com a anuência do Diretor da unidade responsável (peças 90), bem como do MPTCU (peça 95):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Álvaro Aires da Costa (peça 69) contra o Acórdão 3889/2019-2ª Câmara (peça 65), da relatoria do ministro Raimundo Carreiro.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

- 9.1. excluir do polo passivo desta Tomada de Contas Especial o Município de Curralinho/PA;
- 9.2. rejeitar as alegações de defesas apresentadas pelo Sr. Álvaro Aires da Costa (CPF: 057.632.072-20), ex-prefeito municipal de Curralinho/PA (mandatos 2001-2004 e 2005-2008);
- 9.3. julgar irregulares as contas do Sr. Álvaro Aires da Costa (CPF: 057.632.072-20), ex-prefeito municipal de Curralinho/PA, mandatos gestão de 2001-2004 e 2005-2008, com fundamento no art. 1º, 16, inciso III, alínea “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c com os art. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do RI/TCU, condenando-o ao pagamento da importância a seguir especificada e fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove perante este Tribunal, em respeito ao art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional do Meio Ambiente/FNMA, atualizada monetariamente, e acrescida de juros de mora calculados a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

Valor original (R\$)	Data da Ocorrência	Valor original (R\$)	Data da Ocorrência	Valor original (R\$)	Data da Ocorrência
773,96	31/1/2004	142,73	31/7/2004	29.984,00	5/7/2006
658,16	29/2/2004	850,00	25/8/2004	6.633,00	5/7/2006
772,92	31/3/2004	78,17	31/8/2004	1.024,85	31/7/2006
601,62	30/4/2004	5,68	30/11/2004	327,38	30/9/2006
635,84	31/5/2004	0,58	31/1/2006	-	-
430,59	30/6/2004	34.496,00	5/7/2006	-	-

alizado até 27/10/2017, sem juros: R\$ 147.434,96 (peça 31)

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 219, inciso II, do RI/TCU, caso não atendidas às notificações;

9.5. autorizar, desde logo, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, caso seja do interesse do responsável, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma, os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-los de que, caso optem por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 2º, do RI/TCU;

9.6. encaminhar cópia do Acórdão ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Pará, nos termos do §3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do RI/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, alertando-o de que o Voto e o Relatório da deliberação podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.7. dar ciência deste Acórdão ao Sr. Álvaro Aires da Costa (CPF 057.632.072-20), e ao Município de Currealinho/PA (CNPJ 04.876.710/0001-30), em obediência ao art. 18, §6º, da Resolução-TCU 170/2004, e ao Fundo Nacional do Meio Ambiente/FNMA.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente do Ministério do Meio Ambiente, em desfavor de Álvaro Aires da Costa, prefeito do município de Currealinho/PA entre 2001-2004 e 2005-2008, em decorrência da não aprovação da prestação de contas final do Convênio MMA/FNMA 003/2003, celebrado com o FNMA para a execução do projeto denominado “Sustentabilidade da Vila de Recreio do Piriá”, que tinha por objeto a elevação da renda de pequenos produtores rurais, com recursos da ordem de R\$ 345.496,00 (R\$ 239.298,00 à conta do Concedente; R\$ 106.198,00 do Conveniente a título de contrapartida).

2.1. O termo de Convênio MMA/FNMA 003/03 teve vigência inicial entre 16/6/2003 até 31/3/2005. Houve prorrogação a pedido do Conveniente para 31/3/2008, o que alargou o prazo de prestação de contas final para 30/5/2008.

2.2. Diante das irregularidades identificadas na prestação de contas, a Unidade Técnica providenciou a citação do responsável para apresentar alegações de defesa em relação à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados ao Município de Currealinho/PA, por intermédio do Convênio MMA/FNMA 003/03, causando a impugnação parcial das despesas incorridas naquele ajuste, em razão de irregularidades na execução financeira e física do ajuste.

2.3. Após análise das alegações de defesa apresentadas pelo responsável, concluiu-se que tais alegações “não se mostram suficientes para descaracterizar as irregularidades contidas na citação, tampouco para afastar sua responsabilidade” (voto condutor: peça 66, p. 4, item 23), o que redundou na prolação do acórdão recorrido.

ADMISSIBILIDADE

3. O exame preliminar de admissibilidade à peça 70 – acolhido pelo Relator *ad quem* em despacho à peça 73 – concluiu por conhecer do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3 e 9.4 da decisão recorrida.

MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

a) se ocorreu a prescrição da pretensão punitiva ou a prescrição intercorrente prevista na Lei 9.873/1999 (item 5);

b) se o fundamento da condenação do recorrente constitui meras impropriedades formais (item 6).

5. Prescrição

5.1. O recorrente alega prescrição da pretensão punitiva e prescrição intercorrente prevista na Lei 9.873/1999. Nesse sentido, aduz que:

a) o débito em referência é oriundo de um instrumento datado do ano de 2003, sendo que o prazo máximo para efetuar sua cobrança seria de cinco anos, nos termos do artigo 206, § 5º, inciso I, da Lei 10.406/2002; (peça 69, p. 4)

b) somente muito posteriormente é que o recorrente foi citado deste procedimento, razão pela qual a prescrição intercorrente alcançou o direito à pretensão de cobrança dos valores impugnados; (peça 69, p. 4)

c) a prescrição intercorrente está prevista na Lei 9.873/1999, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta; (peça 69, p. 5)

d) além disso, a pretensão punitiva da Administração Pública não pode perdurar por mais dez anos, além do tempo em que o processo já ficou paralisado; é exatamente isso que ocorreu no presente feito; a portaria que determinou a instauração da tomada de contas foi publicada em momento muito posterior ao prazo prescricional; logo, desta data até a data da citação decorreu-se mais de anos, suplantando lapso de tempo para a propositura do procedimento administrativa competente a restituição do valores ora discriminados; (peça 69, p. 5)

e) tendo em vista que se remonta a prestação de contas de quase dez anos atrás, temos por prejudicada a escoreita juntada das provas documentais que refutem veementemente as irregularidades apontadas, sem prejuízo de juntá-las quando se recuperar as mesmas. (peça 69, p. 6)

Análise

5.2. No tocante à alegação de prescrição, consta no voto condutor da decisão recorrida (peça 66, p. 4):

24. Finalmente, com relação à alegação de que houve a prescrição da pretensão punitiva, é bom ressaltar que esta Corte de Contas firmou posicionamento no sentido de que se aplica o prazo geral indicado no art. 205 do Código Civil, qual seja, 10 anos (vide Acórdão 1.441/2016 – TCU – Plenário). Ora, como as irregularidades de não cumprimento das metas estabelecidas ocorreram em 2004 e 2006, conforme planilha de débito colocada pela Unidade Técnica (peça 32), e a citação foi realizada somente em fevereiro de 2018, resta evidente que se passaram mais de 10 (dez) anos entre os dois eventos.

25. Conforme restou decidido no Acórdão 1.441/2016 – TCU – Plenário, a contagem deve ser iniciada na data da ocorrência da irregularidade, na forma do art. 189 do Código Civil. As datas, então, são as definidas na planilha de débito para atualização e não a data em que se exauriu o prazo de vigência do convênio. Em sendo assim, com as vênias de estilo por discordar, nesse ponto específico do Ministério Público e da Unidade Técnica, entendo que ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, não cabendo aplicação de multa ao responsável. Por outro lado, a obrigação de ressarcimento dos débitos levantados permanece intacta, dada a imprescritibilidade das ações de ressarcimento de débito para com o Erário.

5.3. Com efeito, a questão relativa à prescrição do débito encontra-se pacificada no âmbito deste Tribunal desde a prolação da Súmula-TCU n. 282: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

5.4. Com relação à alegada prescrição intercorrente, tem-se que “os processos de controle externo não se sujeitam à prescrição intercorrente do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, uma vez que a atividade de controle exercida pelo TCU não se enquadra como exercício do poder de polícia do Estado” (Acórdão 1469/2019-Plenário, relator: Aroldo Cedraz).

5.5. Ante o exposto, tendo em vista já ter sido reconhecida a prescrição da pretensão punitiva e não ser aplicável à atividade de controle exercida pelo TCU a prescrição intercorrente prevista na Lei 9.873/1999, deve-se rejeitar a alegação.

6. Meras impropriedades formais

6.1. O recorrente alega que sua condenação se fundamentou em meras impropriedades de caráter formal. Nesse sentido, aduz que:

a) a prestação de contas apresentada pelo recorrente deve ser aprovada, pois as despesas foram todas implementadas ao pagamento dos custos do convênio a que se serviu; (peça 69, p. 6)

b) não houve fracionamento de despesa, irregularidade ou ato de improbidade nos gastos ventilados; inequivocamente houve a total implementação do objeto do convênio ao seu fim, o qual é devidamente comprovado; (peça 69, p. 6)

c) os vícios apontados seriam meramente formais, o que não configura grave irregularidade por parte do recorrente e nem ensejaria a reprovação de contas, no máximo a reprovação com ressalvas e sem a condenação de devolução ao erário público; (peça 69, p. 6)

d) não há qualquer irregularidade que dê ensejo ao ressarcimento ao erário, tampouco que houve enriquecimento ilícito, não havendo sequer a comprovação de dolo, justamente porque ausentes todos estes elementos; (peça 69, p. 6)

e) invoca-se o princípio da reserva do possível, de forma análoga, na medida em que, inobstante a exigência legal, os valores devidamente utilizados foram suficientes para suprir as demandas que se fizeram presentes, já que não constam qualquer conclusão de não cumprimento de objeto de convênio/programa e constam apenas infrações formais de normas administrativas; (peça 69, p. 6-7)

f) as transgressões que se apontam contra o recorrido referem-se apenas e tão somente ao não cumprimento de formalidades instituídas por atos e instruções normativas; a consecução do convênio/programas e a inexistência de prejuízo ao erário são inferências lógicas facilmente alcançadas; (peça 69, p. 7)

g) a mera irregularidade de reprovação da prestação de contas não implica sequer prática de ato ímprobo, pois este se dá mediante a lesão ao erário público e enriquecimento ilícito, não sendo razoável a condenação das contas do recorrente; (peça 69, p. 7)

h) as inconsistências reportadas pelo TCU configuram uma falha meramente formal, não se confundindo com retirada ilícita, roubo, ou desvio do erário público; logo, houve pleno atendimento aos requisitos do artigo 28, incisos I a X, da Instrução Normativa STN 1/1997; (peça 69, p. 11)

i) houve a evidente ausência de débito para com o erário; (peça 69, p. 12)

j) a falha da prestação de contas do objeto do convênio foi apenas formal, sem haver quaisquer problemas materiais durante o cumprimento do objeto, bem como no seu pagamento; (peça 69, p. 12)

k) havendo ausência apenas de formalidades, este vício formal não pode ser caracterizado como improbidade administrativa, pois não existiu indícios de corrupção administrativa; (peça 69, p. 12)

l) o recorrente em nenhum momento desvirtuou a administração pública, não afrontou os princípios da ordem jurídica, e nem obteve vantagens patrimoniais indevidas às custas do erário público; o vício formal imputado ao prefeito não se enquadra em atividade nociva da função pública, seja pelo tráfico de influência, seja pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interessados da sociedade; a imputação é pura e tão somente quanto à forma de pagamento; (peça 69, p. 12)

m) não há que se falar em dano ao erário causado pelo prefeito no exercício da função pública; (peça 69, p. 13)

n) para a configuração da improbidade administrativa, é inconteste a necessidade de haver o dolo na ação ou omissão do agente público, devendo tal conduta ilícita gerar prejuízo ao erário ou contrariar valores éticos e morais, o que não é o caso ora em comento; pois não houve dano

material nem desonestidade por parte do ex-prefeito, mas sim um mero erro formal, quanto à forma de pagamento para pagar os vários credores, sem a ocorrência de dolo; (peça 69, p. 13)

o) não poderia haver prejuízo ao erário, nem enriquecimento ilícito, tratando-se apenas em inabilidades do administrador quanto à forma e autenticação do pagamento; (peça 69, p. 13)

p) assim, a ausência de prejuízo ao erário no caso ora em discussão, além de ferir de morte a ideia de improbidade administrativa, permite a convalidação deste vício formal em comento, em respeito ao destaque do interesse público; (peça 69, p. 13)

q) não houve má-fé, pois não houve intenção do prefeito de lesar o ente público ao efetuar o pagamento da forma irregular, ainda mais que a lisura dos pagamentos foi comprovada, ou seja, não há vício material, mas apenas formal; (peça 69, p. 13)

r) há jurisprudência quanto a convalidação de atos administrativos com vício formal, mas acompanhado de legalidade (STJ, Recurso Especial 43.918-3-MS, 2ª Turma, relator: Jose de Jesus Filho, julgamento: 5/10/1994, DJU, de 31/10/1994; Recurso Especial 147.260-MG, 1ª Turma, relator: Garcia Vieira, julgamento: 2/4/1998, DOU, de 11/5/1998; Recurso Especial 111.527-DF, 1ª Turma, relator: Garcia Vieira, julgamento: 17/2/1998, DJU, de 20/4/1998); (peça 69, p. 14-17)

s) com base em toda a fundamentação trazida acima, tem-se que as irregularidades que ensejaram a reprovação das contas do recorrente referem-se a impropriedades de cunho meramente formal, as quais, pelos postulados da proporcionalidade e razoabilidade, não deveriam resultar em tamanhas penalidades ao gestor responsável; (peça 69, p. 17)

t) as contas devem ser aprovadas, uma vez que a verba repassada foi totalmente utilizada para interesse coletivo, alcançando-se o objeto de cada Programa. (peça 69, p. 17)

Análise

6.2. O convênio em questão previa a execução de seis metas previamente estabelecidas. Ao final do processo constatou-se a inexecução parcial de três metas: inexecução de 80% da meta 2 (implantação de 35 hectares de sistema de produção agroflorestal); de 80% da meta 3 (preservação e manejo de 70 ha de buritizais; e de 27,5% da meta 4 (manejo de 70 ha de açazais nativos).

6.3. Ante tal constatação, o recorrente limita-se a apresentar alegações desacompanhadas de qualquer elemento comprobatório, sustentando que sua condenação teria sido motivada por falhas meramente formais.

6.4. Entretanto, ao contrário do alegado, inexecução do convênio não constitui falha formal. E tampouco se pode chegar à conclusão pela execução do convênio por inferência lógica, como alegado o recorrente.

6.5. Muito embora o recorrente argumente em sentido diverso, não se está a imputar ao recorrente qualquer conduta que se caracterize como improbidade administrativa. Com efeito, “o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com a consequente condenação para que ele promova o ressarcimento do dano ao erário, independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou auferimento de vantagem pessoal em decorrência da gestão de recursos públicos” (Acórdão 10853/2018-1ª Câmara, relator: Bruno Dantas).

6.6. Ademais, a ação de improbidade administrativa regida pela Lei 8.429/1992 não se confunde com a tomada de contas especial, que se constitui como processo administrativo com rito próprio, disciplinado pela Lei 8.443/1992 e por normativos expedidos por este Tribunal no exercício da sua competência constitucional (em especial, Regimento Interno/TCU e Instrução Normativa-TCU n. 71/2012), aplicando-se apenas subsidiariamente as normas processuais em vigor, no que couber e desde que compatíveis com a Lei 8.443/1992, nos termos do artigo 298 do Regimento Interno/TCU.

6.7. Assim, não se está a imputar ao recorrente qualquer ato de improbidade, mas apenas a inexecução parcial de algumas das metas previstas no convênio, constatação que as alegações do recorrente não são capazes de infirmar.

6.8. Uma vez que a todo aquele que gere recursos públicos compete comprovar sua boa e regular utilização – nos termos do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal e artigo 93 do Decreto-Lei n. 200/1967 –, e tendo em vista que o recorrente não logrou elidir ou justificar os fundamentos da sua condenação, deve-se rejeitar a alegação.

CONCLUSÃO

7. Da análise, conclui-se que:

a) a decisão recorrida já reconheceu a prescrição da pretensão punitiva; e não é aplicável à atividade de controle exercida pelo TCU a prescrição intercorrente prevista na Lei 9.873/1999 (item 5);

b) ao contrário do alegado, o fundamento da condenação do recorrente não constitui meras falhas formais e tampouco conduta caracterizada como improbidade administrativa, mas a inexecução de três das metas previstas no convênio, cuja execução integral o recorrente não foi capaz de comprovar (item 6).

7.1. Ante essas conclusões, deve-se **negar provimento** ao recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência da decisão ao recorrente e demais interessados.”

É o Relatório.