

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos por meio do Convênio 472/2011, firmado com o Município de Riacho das Almas/PE, cujo objeto era a execução de ações de promoção turística na municipalidade.

2. Conforme o Plano de Trabalho, estava prevista a realização de duas metas, na exata descrição do documento: a produção de material promocional e a ativação de campanha por meio da produção de material de apoio.

3. Para a consecução da avença, foi previsto o aporte de R\$ 208.430,00, sendo R\$ 200.000,00 à conta do concedente e o restante correspondente à contrapartida do conveniente. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 161.404,80. O convênio teve vigência de 20/12/2011 a 11/8/2013, com prazo para apresentação da prestação de contas se encerrando em 10/9/2013.

4. Após o esgotamento do aludido prazo, sem a remessa da documentação comprobatória da aplicação dos valores transferidos, e a notificação dos gestores municipais, o órgão concedente instaurou a presente tomada de contas especial e, ao final, concluiu pela responsabilidade dos Srs. Dioclécio Rosendo de Lima e Mário da Mota Limeira Filho pelo prejuízo equivalente à totalidade dos recursos repassados.

5. Ainda na fase interna, o primeiro responsável interpôs pedido de reconsideração e juntou documentos referentes à execução do convênio, os quais não foram examinados pelo órgão concedente.

6. Submetidos os autos ao descortino desta Corte de Contas, a SecexTCE verificou, no Siconv, a inserção de alguns documentos referentes aos procedimentos administrativos de contratação da empresa prestadora dos serviços (abas: execução conveniente/processos de execução). Contudo, nenhum documento foi inserido na aba prestação de contas.

7. Nesse cenário, acolhi a análise preliminar da unidade técnica e autorizei a realização das seguintes medidas processuais:

7.1. Citação do Sr. Dioclécio Rosendo de Lima, na condição de gestor dos recursos, tendo em vista a *“ausência parcial de documentação de prestação de contas dos recursos federais repassados ao Município de Riacho das Almas - PE, no âmbito do Convênio 472/2011”*;

7.1.2. Valor do Débito:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
16/5/2012	161.404,80

7.2. Audiência do Sr. Mário da Mota Limeira Filho, na condição de prefeito sucessor, haja vista o *“não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do convênio descrito como “Ações de Promoção Turística do Município Riacho das Almas”, cujo prazo encerrou-se em 10/9/2013”*.

8. A SecexTCE analisou as alegações de defesa trazidas pelo Sr. Dioclécio Rosendo de Lima e concluiu que elas não se mostraram suficientes para sanar as irregularidades, nem afastar a sua culpabilidade pelo débito. Além disso, verificou que não houve prescrição da pretensão punitiva nem ressarcitória, independentemente da tese adotada, o que motivou a proposta de julgamento das contas do responsável pela irregularidade, com imputação de débito e multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

9. Quanto ao Sr. Mário da Mota Limeira Filho, a unidade técnica registrou que ele não enviou nenhuma resposta em face da audiência que lhe foi endereçada, quedando-se revel. Assim, considerando que não foi enviada a prestação de contas da avença, nem justificada essa omissão, alvitrou que as contas do gestor fossem julgadas irregulares, com imputação de multa do art. 58, inciso II, da aludida lei.

10. O Ministério Público junto ao TCU concordou com o encaminhamento da SecexTCE.

11. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

12. Manifesto-me de acordo com a proposta trazida nos pareceres anteriores e incorporo os fundamentos adotados como razão de decidir, sem prejuízo das considerações que faço na sequência.

II – Da prescrição

13. Com relação à questão preliminar suscitada pelo Sr. Dioclécio Rosendo de Lima de que houve prescrição da pretensão de ressarcimento, haja vista o transcurso de mais de cinco entre a ocorrência das irregularidades (2009) e a instauração da tomada de contas especial (2015), entendo que não assiste razão ao defendente.

14. No caso, a irregularidade atribuída ao responsável foi a apresentação de documentação incompleta a título de comprovação da regular aplicação dos recursos por ele administrados. Conforme o exame preliminar realizado pela SecexTCE, que subsidiou a proposta de citação, os elementos encaminhados não se revelaram “[...] *suficientes para demonstrar que todos os itens referentes à produção de material promocional e à ativação de campanha por meio da produção de material de apoio constantes das Metas 1 e 2 do plano de trabalho aprovado (peça 1) foram, efetivamente, realizados, conforme pactuado, pela empresa contratada, resultando em presunção de dano ao erário no valor total dos recursos repassados*”.

15. Considerando que a não demonstração da correta utilização dos valores públicos, em face do encaminhamento de documentação incompleta, guarda semelhança com a omissão no dever de prestar contas, sou da opinião que o termo **a quo** da irregularidade, para fins da contagem do prazo prescricional, é a data-limite para a apresentação da prestação de contas, a saber, 10/9/2013.

16. Caso seja adotado o regime do Código Civil, observo que não houve prescrição da pretensão ressarcitória nem punitiva, pois o ato de ordenação de sua citação ocorreu em 5/6/2020.

17. Quanto às regras da Lei 9.873/1999, é possível registrar a ocorrência das seguintes causas interruptivas da contagem do prazo prescricional, na linha de seu art. 2º:

- a) notificação do ex-prefeito em 1º/10/2013 (peças 21 e 22); e
- b) instauração da tomada de contas especial pelo FNDE em 25/8/2016 (peça 27).

18. Em minha visão, o último fato é o primeiro capaz de configurar ato inequívoco que importe apuração do fato de que trata o inciso II do art. 2º da Lei 9.873/1999, na medida em que a tomada de contas especial é, por definição, o “[...] *processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento*”, consoante o art. 2º da Instrução Normativa-TCU 71/2012.

19. Com isso, também não ocorreu o transcurso do prazo quinquenal aludido na referida norma, à vista da ocorrência dos marcos interruptivos da Lei 9.873/1999. Outrossim, houve vários atos instrutórios no âmbito do órgão concedente, de forma que o processo não ficou parado por mais de três anos até o regular encaminhamento da tomada de contas especial ao TCU. Dessa forma, também não há que se falar na ocorrência da prescrição intercorrente consignada no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999.

20. Logo, reputo correta a conclusão da SecexTCE acerca do assunto.

III – Do mérito

21. Com relação ao mérito, entendo que a unidade técnica enfrentou adequadamente os argumentos manejados pelo ex-prefeito, cabendo destacar três pontos de sua defesa.
22. Quanto à assertiva de que ele teria prestado contas do convênio, ela não é sustentada pelo apurado nos autos, seja na fase interna, seja no âmbito desta Corte de Contas. Conforme bem sintetizado pelo **Parquet**, os documentos juntados pelo responsável dizem respeito apenas à execução financeira da avença, não tendo sido apresentado nenhum documento que comprove sua execução física, a exemplo de amostras dos **folders**, cartazes e camisetas supostamente produzidos e dos respectivos comprovantes de distribuição ou divulgação.
23. Em minha visão, tal prova era fácil de ser produzida, caso o objeto do ajuste tivesse sido realizado a contento. Assim, diante da ausência da documentação pertinente à execução física do Convênio 472/2011, não prospera a alegação trazida pelo Sr. Dioclécio Rosendo de Lima.
24. Sobre a afirmação de que o pressuposto para responsabilização do agente público é exclusivamente o dolo e o erro grosseiro, não ocorrendo esta nos casos de culpa **stricto sensu**, nos termos do art. 28 da LINDB, trago as seguintes ponderações.
25. De início, ressalto que a jurisprudência do TCU se consolidou no sentido de que o dispositivo supramencionado somente incide sobre o poder sancionatório do TCU, ou seja, não se aplica à responsabilidade financeira por dano ao Erário.
26. Conforme a posição adotada por esta Corte de Contas, o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (art. 37, § 6º, da Constituição Federal). Nesse sentido, invoco os Acórdãos 22.768/2019-Plenário e 5.547/2019-1ª Câmara, de minha relatoria, e o Acórdão 11.289/2021-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo.
27. Ainda se assim não fosse, há precedente neste Tribunal de que o envio de documentação incompleta a título de prestação de contas configura ato praticado com grave negligência, podendo ser considerado erro grosseiro para fins de enquadramento no art. 28 da LINDB, uma vez que impede a verificação do destino de valores públicos. Nesse ponto, transcrevo excerto do voto conduzido do Acórdão 8.619/2021-1ª Câmara:
- “59. No caso, entendo que o agente atuou com grave negligência, pois pactuou com o então MinC a execução de projeto cultural, assumindo diversos compromissos finalísticos e de execução financeira com vistas à regular utilização dos valores captados, os quais, ao final, foram descumpridos, haja vista a ausência de documentos aptos a comprovar a integral utilização dos recursos em apreço.*
- 60. Conforme já pontuado, o dirigente atuou com grande distanciamento frente ao dever de cuidado objetivo esperado, pois violou frontalmente diversas disposições da Instrução Normativa MinC 1/2013, o que impediu a verificação do destino de parte significativa dos valores administrados no âmbito do projeto cultural Pronac 13-3696.”*
28. Logo, também não assiste razão ao defendente.
29. Por fim, quanto ao argumento de que foi proferida sentença judicial na qual restou reconhecida a inexistência da prática de atos de improbidade administrativa e, por essa razão, não houve responsabilização dos defendentes, destaco que a não configuração dos tipos previstos na então vigente Lei 8.429/1992 não tem efeito direto e necessário sobre a atividade jurisdicional do TCU no controle financeiro da regular aplicação dos recursos públicos.
30. Afinal, é perfeitamente possível que um determinado comportamento não seja considerado um ato de improbidade administrativa pela instância judicial competente, por não ter sido demonstrado

o dolo, por exemplo, e seja enquadrado pelo TCU como um ato de gestão ilegítimo ou antieconômico por ter causado dano ao Erário.

31. Além disso, não se pode olvidar que o TCU age segundo o princípio da independência das instâncias, no exercício da competência que lhe foi assegurada pelo art. 71 da Constituição.
32. Com isso, cabe rejeitar a alegação do Sr. Dioclécio Rosendo de Lima, na linha da análise da SecexTCE e das ponderações manejadas acima.
33. Dessa forma, entendo que o ex-prefeito deve responder solidariamente pelo débito equivalente ao valor que foi transferido à municipalidade, uma vez que geriu os aludidos recursos e não apresentou a documentação necessária para comprovar a sua regular utilização.
34. Diante da ausência de elementos a configurar a sua boa-fé, segundo o padrão de avaliação desta Corte de Contas, avalio adequado julgar, desde logo, irregulares as suas contas, condenando-o ao pagamento da quantia por que foi citado.
35. Com relação à multa, sou da opinião de que o gestor atuou com grave negligência, pois pactuou com o Ministério do Turismo a execução de ações de promoção do turismo local, assumindo diversos compromissos finalísticos e de execução financeira com vistas à regular utilização dos valores captados, os quais, ao final, foram descumpridos, haja vista a ausência de documentos aptos a comprovar a execução física do objeto.
36. Conforme já pontuado, o dirigente atuou com grande distanciamento frente ao dever de cuidado objetivo esperado, pois violou frontalmente o termo do convênio e as normas de regência, o que impediu a verificação do destino dos valores que lhe foram confiados.
37. Desse modo, compreendo que a atitude do Sr. Dioclécio Rosendo de Lima é passível de ser punida com multa, por configurar a ocorrência de erro grosseiro na gestão dos recursos públicos. Logo, reputo atendidos os pressupostos do art. 28 da LINDB.
38. Quanto ao exame da culpabilidade, não há nos autos elementos que possam sugerir a presença de circunstâncias práticas que tenham impedido a atuação do agente em conformidade com a lei.
39. Em pesquisa ao histórico processual do gestor, a fim de perquirir seus antecedentes, observo que ele foi condenado, no âmbito desta Corte de Contas, em débito e multa, pelo Acórdão 1.160/2018-2ª Câmara, o qual foi confirmado pelo Acórdão 6.712/2020-2ª Câmara.
40. Não obstante, essa decisão não será considerada na dosimetria da pena do defendente, em razão da jurisprudência pacífica do STJ, produzida em matéria penal, mas aplicável no âmbito do direito administrativo sancionador, no sentido de que a configuração da má antecedência, como circunstância agravante, exige que o fato tenha sido praticado após o trânsito em julgado de decisão anterior que tenha condenado o responsável por ocorrência similar à analisada (RHC 80.071-RS, DJ 2/4/2004; HC 109.051-SC, DJe 15/6/2009; HC 39.030-SP, DJ 11/4/2005; HC 96.670-DF, DJe 8/2/2010; HC 104.071-MS, DJe 25/5/2009; REsp 620.624-RS, DJ 29/11/2004 e RvCr 974-RS).
41. 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.
42. Em face dessas premissas, entendo cabível a aplicação de multa fundada no art. 57 da Lei 8.443/1992 ao Sr. Dioclécio Rosendo de Lima, no valor de R\$ 140.000,00, que equivale a aproximadamente 20% do valor do débito atualizado.
43. O percentual adotado para fins de dosimetria da sanção vem sendo aplicado em casos de omissão no dever de prestar contas, seguido do envio de prestação de contas incompleta na fase externa da tomada de contas especial sem a comprovação das despesas executadas (40% do débito).

Tal pena-base foi imposta nos Acórdãos 13.933/2020-1ª Câmara, 1.196/2021-1ª Câmara, 4.029/2021-1ª Câmara e 7.585/2021-1ª Câmara, todos de minha relatoria.

44. Com relação ao Sr. Mário da Mota Limeira Filho, considerando a persistência da irregularidade até a presente data, na medida em que não houve a prestação de contas dos recursos administrados pelo antecessor, nem justificativa para essa omissão, compreendo adequada a aplicação da multa catalogada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 33.000,00.

45. O aludido montante corresponde a aproximadamente 50% do valor máximo da mencionada sanção, fixada pela Portaria TCU 15/2021 para o exercício de 2021 (R\$ 67.854,38). Essa dosimetria encontra amparo em diversos precedentes que envolvem a irregularidade “omissão no dever de prestar contas”, a exemplo dos Acórdãos 8.879/2021-1ª Câmara, 13.938/2020-1ª Câmara, 13.380/2020-1ª Câmara, 12.486/2020-1ª Câmara, 12.475/2020-1ª Câmara, 12.364/2020-1ª Câmara e 11.805/2020-1ª Câmara, dentre outros.

46. Diante de todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado

TCU, Sala das Sessões, em 30 de novembro de 2021.

BENJAMIN ZYMLER
Relator