

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo sr. Egberto Martins Farias, então prefeito do município de Guaraciaba do Norte/CE, contra o Acórdão 1870/2018- 2ª Câmara, proferido em tomada de contas especial.

2. A tomada de conta especial foi instaurada em razão da não aprovação das contas do Convênio 294/2006, celebrado entre o Ministério do Turismo e o mencionado município (peça 1, p. 23).

3. O convênio, no valor de R\$ 210.060,00, sendo R\$ 199.557,00 a cargo do concedente, teve por objeto a implementação do projeto intitulado “2º Festival de Quadrilhas”, com vigência de 28/6/2006 a 1º/8/2006.

4. Especificamente, o plano de trabalho do ajuste previa a realização das seguintes ações principais (peça 1, p. 11):

Ação	Quantidade	Valor (R\$)
Fornecimento de camisas com logomarca	8.000	71.840,00
Fornecimento de bonés com logomarca	8.000	20.000,00
Material gráfico (cartazes, folders e panfletos)	42.000	22.020,00
Materiais diversos (faixas, banners , bandanas)	1	11.600,00
Palco, som e iluminação	1	34.000,00
Contratação de bandas regionais	2	24.000,00
Vídeo institucional	1	22.600,00
Premiação (troféus e medalhas)		4.000,00

5. Mediante o acórdão impugnado, o recorrente teve suas contas julgadas irregulares, foi condenado em débito pela quantia de R\$ 199.557,00 e sofreu a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 38.000,00.

6. Os fatos que fundamentaram essa decisão e foram objeto de citação estão a seguir descritos (peça 28):

a) licitações realizadas antes da vigência do convênio (peça 1, p. 79):

– convite 05.22.001.2006, realizado em 29/5/2006, no valor contratado de R\$ 68.320,00 (Lima e Filho Ltda — ME — Comercial Serra Grande), para a aquisição de camisas;

– convite 05.22.002.2006, realizado em 29/5/2006, no valor contratado de R\$ 22.680,00 (Realce Editora & Indústria Gráfica Ltda.), para a confecção de materiais gráficos;

– convite 05.23.001.2006, realizado em 30/5/2006, no valor contratado de R\$ 40.825,00 (Granda Produtos e Serviços Eletrônicos Ltda. — ME — GPS Comercial), para a aquisição de materiais destinados à divulgação do evento;

– convite 06.19.001.2006, realizado em 26/6/2006, no valor contratado de R\$ 19.180,00 (A B Comunicação), para a confecção de vídeo institucional;

– convite 06.20.001.2006, realizado em 27/6/2006, no valor contratado de R\$ 68.800,00 (M. J. N. Barros — ME — AZV Produções), para a contratação de bandas regionais;

b) emissão de notas fiscais pelos serviços prestados antes do início da vigência do convênio, no valor total de R\$ 129.700,00 (convites referentes à aquisição de camisas, à confecção de materiais gráficos e à aquisição de materiais destinados à divulgação do evento) (peça 1, p. 82);

c) vínculo entre participantes do convite 05.22.002.2006 (confecção de materiais gráficos) (peça 1, p. 83):

– “um dos sócios da empresa vencedora da licitação, Realce Editora & Indústria Gráfica Ltda. (CNPJ: 41.324.799/0001-59), CPF: ***.223.673-**, foi sócio da empresa Editora Cariri Distribuidora & Indústria Gráfica Ltda (CNPJ: 00.400.913/0001-03), outra empresa participante da licitação;”

– “o endereço da empresa vencedora da licitação, Realce Editora & Indústria Gráfica Ltda é: Rua Dom Jerônimo, 260 — Farias Brito — Fortaleza — CE e de outra participante, Editora Cariri Distribuidora & Indústria Gráfica Ltda é: Rua Dom Jerônimo, 266 — Farias Brito — Fortaleza — CE;”

d) falsidade de documentos referentes ao convite 06.19.001.2006 (confecção de vídeo institucional) (peça 1, p. 84):

– “o Certificado de Registro do FGTS — CRF nº 2006070811223064493055, emitido pela Caixa Econômica Federal para a empresa M S Produções e Eventos (CNPJ: 07.918.789/0001-03), foi adulterado pois o prazo de validade constante no documento 8/6/2006 a 6/17/2006 (sic) e na consulta efetuada no sítio da Caixa Econômica Federal (www.caixa.gov.br), o mesmo documento possui o prazo de validade 8/7/2006 a 6/8/2006, isto é, prazo de validade diferente do constante no documento apostado no processo e com data posterior à data de realização da licitação, 26/6/2006”;

– “o Certificado de Registro do FGTS — CRF nº 2005061415425196495780, apresentado pela empresa Sertão Central (CNPJ: 06.110.325/0001-03), tem data de validade de 14/6/2005 a 13/7/2005, isto é, com prazo de validade de um ano anterior à data da licitação, 26/6/2006;

– “as empresas Sertão Central (CNPJ: 06.110.325/0001-03) e M S Produções e Eventos (CNPJ: 07.918.789/0001-03) possuem o mesmo contador, CPF: ***.340.183-***”;

– “uma das sócias da empresa Sertão Central, CPF: ***.775.823-** e o contador referenciado no item anterior são citados no Relatório de Demandas Especiais — RDE nº 00206-000526-2007-68, realizado no município de Canindé/CE, como integrantes do grupo que fraudava licitações efetuadas nesse município”.

e) montagem de procedimento de licitação, convite 06.20.001.2006, para a contratação de bandas regionais (peça 1, p. 84-85):

– “a Certidão Negativa nº 200601076650 obtida pela empresa M. J. N. Barros — ME — AZV Produções (CNPJ: 07.467.021/0001-60), vencedora da licitação, junto à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, tem como data de emissão o dia 8/5/06, às 08:10:27; e a obtida pela empresa Ponto de Encontro (CNPJ: 11.086.030/0001-89), participante da licitação, é 8/5/06, às 08:08:55, isto é, no mesmo dia e em horários bem próximos (menos de dois minutos de diferença)”;

– “a Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (Secretaria da Receita Federal do Brasil — RFB e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional — PGFN) expedida para a empresa vencedora da licitação (M. J. N. Barros — ME — AZV Produções) tem a data de validade de 4/7/2006 a 31/12/2006, isto é, foi emitida após a data da licitação, 27/6/2006;

– “existem anexados ao processo licitatório, para as empresas A. S. Produções Ltda — A. S. Produções (CNPJ: 01.625.139/0001-93) e Ponto de Encontro (CNPJ: 11.086.030/0001-89), participantes da licitação, dois Certificados de Regularidade do FGTS — CRF (CAIXA); sendo que os

CRF que possuem autenticação, das duas empresas (folhas 45 e 58), têm a data de validade de 3/7/2006 a 1/8/2006, e foram impressos em 4/7/2006, às 09:58:51 e 4/7/2006, às 10:00:02, respectivamente; isto é, têm a data de validade posterior à realização da licitação, em 27/6/2006, e foram impressos no mesmo dia, com pequeno intervalo de tempo de diferença (menos de dois minutos)”; e

– “a documentação das [três participantes do convite] empresas foram autenticadas no mesmo cartório (Cartório Amaral — 20 Ofício — End.: Rua Capitão Carapeba, 266 — São Benedito — CE), no mesmo dia (26/6/2006) e os selos de autenticação estão em sequência numérica.” (grifou-se).

7. Estando presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, entendo que cabe conhecer do recurso e adentrar o seu mérito.

II

8. Alega o recorrente, em essência, que (peça 48):

– a citação por edital foi inválida, ocorreu a prescrição e que o largo espaço de tempo transcorrido prejudicou o direito de defesa;

– a solicitação dos recursos foi efetuada em maio de 2006, sendo que somente foi aprovada pelo Ministério do Turismo em 28/6/2006, apenas um dia antes da realização do evento;

– os pagamentos foram efetuados depois de o convênio ter sido celebrado;

– foram apresentados os comprovantes de despesas;

– não era responsável pela ordenação das despesas.

9. O auditor, com o respaldo do dirigente da subunidade, entende que deve ser refeita a citação pelo fato de que ela foi restrita aos aspectos financeiros da avença e restariam dúvidas acerca da execução física do objeto em razão da ausência do relatório de cumprimento do objeto.

10. O titular da Secretaria de Recursos entende que, uma “*uma vez que a execução física não constou das razões de decidir do aresto recorrido, o presente exame se circunscreve à gestão financeira*”. Sob esse aspecto, ao contrário da análise levada a efeito pelo auditor, o conjunto dos documentos apresentados pelo recorrente às peças 50-56 sinaliza a aplicação dos recursos na consecução das despesas, haja vista a correspondência entre os valores dos comprovantes fiscais e a movimentação financeira da conta específica do convênio.

11. Em relação às irregularidades referentes ao processo licitatório, o Secretário entende que “*não seria razoável exigir do gestor máximo do município o controle dos atos exercidos pela comissão de licitação em nível de detalhamento minucioso a ponto de se exigir a conferência de todas as informações prestadas por cada um dos licitantes*”. Assim, entende que as contas do recorrente devem ser julgadas regulares com ressalva.

12. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com o dirigente da Serur.

III

13. Em relação ao argumento acerca da ocorrência dos prazos prescricionais ou decadenciais, insta analisar a questão sob dois aspectos: pretensão punitiva e ações de ressarcimento.

14. Quanto à primeira, mediante o Acórdão 1.441/2016-Plenário, proferido em incidente de uniformização de jurisprudência, restou assente que a prescrição punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição disposto no Código Civil: dez anos. Essa prescrição é contada a partir da data da ocorrência da irregularidade e é interrompida pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte. Ou seja, como os fatos impugnados aconteceram depois do repasse dos recursos, em

28/7/2006, e a citação foi autorizada em 14/4/2016 (peça 5), não há que se falar na ocorrência de tal espécie de prescrição.

15. Em relação ao ressarcimento, a jurisprudência da Corte de Contas, fundamentada no art. 37, § 5º, da Constituição Federal e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (v. g. Mandado de Segurança 26.210-9/DF), e consolidada na Súmula 282 do TCU, aduz que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao Erário são imprescritíveis.

16. Neste ponto, registro que, até o momento, não foi exarada pelo Supremo Tribunal Federal decisão com repercussão geral acerca da prescrição da pretensão ressarcitória em processos de controle externo. Embora a questão debatida pelo RE 636.886/AL (tema 899 da repercussão geral) trate da fase posterior à formação do título executivo, o TCU iniciou discussões sobre as premissas da prescritibilidade e eventual mudança de entendimento no TC 000.006/2017-3.

17. No entanto, na sessão Plenária de 9/3/2022, quando da retomada do julgamento do aludido processo, em virtude de pedido de vista de vários ministros, foi prolatado o Acórdão 459/2022-Plenário (redator Ministro Walton Alencar Rodrigues), no qual esta Corte entendeu por bem não apreciar o mérito da questão naquela oportunidade e decidiu expedir comando à Segecex para a formação de grupo técnico de trabalho para que apresente projeto de ato normativo disciplinando “o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo, tendo por base jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal, adequando-a às especificidades das diversas formas de atuação do Tribunal de Contas da União”.

18. Desse modo, no âmbito deste Tribunal, está mantido, por ora, o posicionamento jurisprudencial atual pela imprescritibilidade das condenações em débito até que o Plenário revise a questão.

IV

19. Acerca do alegado transcurso de significativo espaço de tempo entre os fatos e a citação efetuada por esta Corte, observo que a Instrução Normativa TCU 71/2012 dispõe que:

“Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

(...)

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;” (grifou-se).

20. Ou seja, em regra, somente uma inércia estatal por transcurso de prazo superior a dez anos poderia acarretar uma presunção de prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

21. Entretanto, como visto anteriormente, esse não é o caso dos presentes autos.

V

22. Quanto ao questionamento acerca da validade da citação por edital, observo que foram seguidos os devidos trâmites para que ela ocorresse dessa forma (Resolução 170/2004).

23. Foram realizadas duas tentativas de citação no endereço constante da base de dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Nesses casos, os ofícios retornaram com o dizer “Endereço insuficiente” (peças 8/9).

24. Obteve-se, então, um endereço diverso daquele constante da base de dados da Secretaria da Receita Federal – SRF. Foram feitas três tentativas de citação nesse novo local, sendo que o destinatário sempre se encontrava ausente (peças 14 e 15).

25. Desse modo, acompanho as manifestações precedentes no sentido de rejeitar as alegações de cerceamento de defesa em virtude de vício na citação.

VI

26. Quanto ao mérito, observo que, consoante a jurisprudência desta Corte de Contas, a análise da regularidade da aplicação dos recursos repassados mediante convênios deve perpassar por dois aspectos: realização física do objeto pactuado e nexo de causalidade entre os recursos repassados e os documentos comprobatórios de despesas.

27. A execução do objeto foi confirmada consoante os seguintes pareceres e documentos produzidos pelo órgão repassador:

a) Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas, de 02/06/2008, o qual confirma o recebimento dos seguintes documentos (peça 1, p. 39-40):

- fotografias do evento, constando nome do evento e logomarca do Ministério do Turismo;
- comprovante de contratação de serviços;
- declaração de autoridade local que não seja o "Conveniente", atestando a realização do evento;
- material promocional (camiseta, boné, cartaz, cartão, panfleto, **folder**, **banner**, bandana, faixa, vídeo institucional);
- fotos da infraestrutura do evento.

b) Notas Técnicas de Reanálise 413/2009 e 341/2010, as quais propõem a aprovação das contas tendo sido feitas as seguintes observações acerca da execução física (peça 1, p. 53-57 e 60-63):

- foi apresentado o relatório de cumprimento do objeto;
- *“o campo físico “programado” encontra-se preenchido de acordo com o Plano de Trabalho Aprovado, e as despesas efetuadas em função das metas, etapas/fases programadas”*, com a ressalva que não constou do documento a etapa de premiação;
- *“as metas, etapas/fases estão sendo/foram executadas de acordo com a quantidade programada e período previsto”*, com a ressalva que não constou do documento a etapa de premiação.

28. Somente depois de relatório de fiscalização efetuado pela Controladoria Geral da União (peça 1, p. 65-92), o órgão repassador confeccionou a Nota Técnica de Reanálise 533/2013, de 17/09/2013, por meio do qual as contas do Convênio 294/2006 foram consideradas reprovadas quanto à regularidade da aplicação financeira (peça 1, p. 96-100).

29. Nesse parecer destaco que, em relação à execução do objeto, considerou-se aprovado “sem ressalvas”.

30. Assim, acompanho o parecer do titular da unidade técnica no sentido de que a matéria destes autos, consoante delimitado na citação, está circunscrita à análise financeira do convênio.

31. A respeito, o titular da unidade técnica, com o amparo do Ministério Público junto ao TCU, indica que *“a movimentação da conta corrente coincide com os valores dos serviços prestados e as datas das despesas, das notas fiscais e do evento (29 e 30/6/2006)”*.

32. Dito isso, acompanho os pareceres precedentes no sentido de que não há fundamentos para a imputação de débito ao responsável.

VII

33. Trato agora das demais irregularidades que constaram da citação.
34. Em relação àquelas relacionadas às licitações e despesas realizadas antes da celebração do ajuste, registro que as licitações foram conduzidas no final de maio de 2006, datas próximas à celebração do convênio (28/6/2006) e do evento (29 e 30/6/2006).
35. A respeito, o TCU tem aceitado contratações anteriores à data de realização do evento, desde que o pagamento ocorra durante a vigência do convênio, situação que se amolda ao caso em apreço (Acórdão 12.194/2021-1ª Câmara).
36. Quanto às demais irregularidades referentes à condução de três licitações na modalidade convite, e aqui divirjo dos pareceres precedentes, considero-as graves o suficiente para macularem as presentes contas (peça 1, p. 83 e 84).
37. O vínculo entre participantes do convite 05.22.002.2006 (confecção de materiais gráficos, no valor de R\$ 22.680,00) comprometeu a competitividade do certame (peça 1, p. 83).
38. Já a apresentação de documentos falsificados no bojo do convite 06.19.001.2006 (confecção de vídeo institucional, no valor de R\$ 19.180,00) e os indícios de montagem do convite 06.20.001.2006 (contratação de bandas regionais, no valor de R\$ 68.800,00), indicam que se buscou fugir do devido processo licitatório mediante fraude.
39. Embora o recorrente não tenha participado diretamente da gestão desses recursos, é fato que ele foi signatário do termo de convênio e responsável pela regular aplicação dos recursos.
40. Outrossim, não se trata aqui de falhas formais ou fatos isolados, mas sim de uma conduta reiterada no sentido de se escapar do regular certame licitatório. Como é um município de pequeno porte, não é crível que as irregularidades ocorressem sem o consentimento do então prefeito. De qualquer forma, no mínimo, o ex-gestor deve ser responsabilizado por **culpa in eligendo** e **in vigilando**. Isso porque o fato de a irregularidade, comissiva ou omissiva, não ter sido praticada diretamente pelo gestor principal, e sim por outros servidores ou por órgão subordinado ao seu, não o exime de responder pela irregularidade (v.g. Acórdão 2.603/2011-Plenário).
41. Trata-se a meu sentir de condutas eivadas de erro grosseiro que justificam a responsabilização pessoal do agente, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb (“*O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro*”).
42. Considerando a gravidade das condutas, a ausência de danos e de circunstâncias agravantes ou atenuantes (art. 22, § 2º, da Lindb), entendo aplicável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 20.000,00.
43. Outrossim, destaco que a aplicação dessa sanção não constitui **reformatio in pejus**, pois, ante o afastamento do débito antes imputado, está sendo tornada insubsistente a pena de multa aplicada com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 no valor de R\$ 38.000,00.

VIII

44. Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de outubro de 2022.

BENJAMIN ZYMLER
Relator