

VOTO

Este Tribunal firmou entendimento no sentido de que para o conhecimento de embargos de declaração, faz-se necessário o atendimento apenas dos chamados requisitos gerais dos recursos, excluindo-se do seu juízo de admissibilidade o exame, ainda que em cognição superficial, da existência de obscuridade, omissão ou contradição na deliberação recorrida.

2. Uma vez constatados o interesse em recorrer, a singularidade, a tempestividade, a legitimidade do recorrente e a adequação do recurso, o Tribunal tem-se manifestado pelo conhecimento dos embargos de declaração opostos às suas deliberações, remetendo a verificação da ocorrência ou não daquelas impropriedades para o seu juízo de mérito.

3. No caso concreto, considerando a alegação de contradição, obscuridade e omissão no Acórdão nº 10576/11-2ª Câmara e o atendimento dos requisitos gerais inerentes aos recursos, manifesto-me pela admissibilidade dos presentes embargos de declaração.

4. Quanto ao mérito, vê-se de pronto que os embargos opostos pelo Sr. Raimundo Nonato Alves Pereira não têm razão de subsistir. Transcreverei, a seguir, os argumentos por ele oferecidos e, na sequência, aduzirei as razões para o seu não acolhimento.

II

“Da contradição e obscuridade

Apesar de tratarem os autos de prestação de contas de convênio firmado durante a administração do Sr. Edmilson G. A. Filho, no ano de 2000, também recebedor dos recursos, o mesmo teve suas contas arquivadas, adotando-se como fundamentação arts. 5º, § 1º, III, 10 e 11, da IN TCU nº 56/2007, dispensando-se, permissa vênia, tratamento diverso ao ora Embargante.”

5. Impende frisar, preliminarmente, que os embargos de declaração não se prestam para rediscussão do mérito da matéria, o que parece ser a pretensão do interessado nessa etapa processual. A corroborar tal assertiva, cabe trazer à colação o seguinte excerto da instrução da SERUR, reproduzida no Relatório que apresentei quando da prolação do acórdão guerreado, em que resta evidente que a questão suscitada pelo embargante já recebeu o devido tratamento por parte deste Tribunal:

“24. Processada a TCE neste Tribunal, foi proferida a deliberação objeto do presente Recurso de Reconsideração na qual restou responsabilizado somente o ora Recorrente que, ao ter suas contas julgadas irregulares, foi condenado ao pagamento do débito e da multa imputada.

25. Excluiu-se, afinal, da responsabilidade o ex-Prefeito Edmilson Gonçalves Alencar Filho, que subscrevera o Termo de Responsabilidade, sob o fundamento de que, segundo o Acórdão recorrido, diante do disposto no art. 5º, § 1º, III, c/c o art. 10 e 11 da Instrução Normativa 56/2007-TCU a TCE poderia ser arquivada sem julgamento de mérito. Esses referidos dispositivos normativos referem-se ao arquivamento de processos de TCE cujo valor da apuração, após atualização, for inferior a R\$ 23.000,00, em 01/01/2008, data da vigência da referida Instrução Normativa.

26. E, segundo a Decisão recorrida, tendo em vista que quando da TCE processada neste Tribunal e os cálculos aqui elaborados os valores apurados na responsabilização do ex-Prefeito Edmilson Gonçalves Alencar Filho estavam aquém daqueles já estabelecidos pela IN-TCU 56/2007, seria o caso, então, do seu arquivamento. Portanto, com esses fundamentos e com os seus substratos principio lógicos da racionalidade administrativa e da economia processual, assim assentou o Acórdão recorrido:

‘No que se refere à parcela dos recursos sob a responsabilidade do Sr. Edmilson Gonçalves Alencar, com as vênias de estilo, dissinto da proposta da unidade técnica, aprovada pelo MP/TCU, em função do advento da Instrução Normativa 56, emitida em 5/12/2007. A norma mencionada, que se refere à instauração e à organização de processos de tomada de contas especial, autorizou o arquivamento, sem julgamento do mérito, dos processos em tramitação nesta casa quando o valor do débito, atualizado monetariamente, for inferior a R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais) em atendimento aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, dando-se ciência ao órgão instaurador e aos responsáveis.’

27. Assim considerando, decidiu-se ‘pelo imediato arquivamento da tomada de contas especial do Sr. Edmilson Gonçalves Alencar, nos termos do artigo 5º, § 1º, III, c/c/ o art. 10 e 11 da Instrução Normativa 56/2007 – TCU’.

28. Quanto ao ex-Prefeito Leonilson Passos da Silva e manifestando ‘discordância quanto às conclusões a que chegaram a unidade técnica e o Ministério Público junto a este Tribunal’ o Acórdão recorrido afastou sua responsabilidade por não reconhecer a aplicação da Súmula 230, deste Tribunal, com a qual fundamentavam a Instrução Técnica e bem assim o Ministério Público junto a esta Corte de Contas acerca da responsabilidade do mencionado ex-Prefeito.

29. Com esse fundamento não reconhecia o Acórdão recorrido a hipótese da solidariedade em razão de que não se encontrava o Sr. Leonilson à frente da Prefeitura quando da notificação pelo órgão concedente para a comprovação da aplicação dos recursos recebidos, cuja obrigatoriedade de se fazer essa comprovação era ainda do seu antecessor que, para tanto, encontrava-se omissos.

30. Por esse motivo e não tendo sido identificados indícios de má-fé ou outra razão na conduta do Sr. Leonilson que pudesse levá-lo à responsabilização pela omissão do seu antecessor julgou-se ‘adequado a sua exclusão da presente relação processual’.

31. Invocava-se, ainda, o Acórdão recorrido além da não aplicação da Súmula nº 230, do TCU também precedentes desta Corte no mesmo sentido, tais como o Acórdão 4.397/2009-1ª Câmara, o qual, por sua vez, também colacionava o Acórdão 1.223/2007-TCU-2ª Câmara.

32. Adotando-se esses fundamentos ora referenciados restaram afastadas as responsabilidades de dois dos ex-Prefeitos que responderam ao presente processo de TCE, quais sejam: o ex-Prefeito que efetivamente pactuou o recebimento dos recursos e que durante sua gestão recebera a primeira parcela transferida e também do ex-Prefeito que sucedera aquele em cujo mandato não só foram efetivadas duas outras transferências de recursos como, especialmente, transcorrer o prazo para a comprovação da aplicação dos recursos sem que se desse sua efetivação.

33. Restou, então, que com o arquivamento da TCE quanto à primeira parcela e afastadas as responsabilidades dos dois gestores nos termos acima destacados no Acórdão recorrido remanesceu a responsabilidade do ora Recorrente porém, restringindo-se ‘às duas parcelas por ele recebidas no valor de R\$ 9.350,00 (nove mil trezentos e cinquenta reais), em 20/3/2001 e R\$ 10.650,00 (dez mil, seiscentos e cinquenta reais), em 20/12/2001.’

34. Considerou o Acórdão que não restara dúvida que as duas mencionadas parcelas transferidas deram-se na gestão do ora Recorrente que transcorreu de 2001/2004 e, assim sendo, é sua a ‘responsabilidade pela prestação de contas dos recursos recebidos, cuja data final foi 30/5/2002’, tendo sido acolhidas as manifestações apresentadas pela Unidade Técnica no mesmo sentido.

35. Vale referenciar as manifestações da Unidade Técnica, acolhidas pelo Acórdão recorrido, quanto à responsabilização do ora Recorrente que consistem singelamente na constatação de que os recursos foram transferidos quando encontrava-se o mesmo à frente da

gestão municipal, decorrendo daí a responsabilidade direta por esses recursos, inclusive no aspecto da comprovação da sua aplicação que não fora efetivada.” (grifei)

6. A corroborar a assertiva de que os presentes embargos intentam a rediscussão de matéria já apreciada em outra fase processual, cabe ressaltar que os mesmos argumentos oferecidos pelo Sr. Raimundo Nonato Alves Pereira nesta oportunidade foram também por ele utilizados nos embargos de declaração opostos contra os termos do Acórdão nº 3704/2010-2ª Câmara. Julgo oportuno transcrever o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão nº 754/2011-2ª Câmara, prolatado quando do exame daqueles embargos:

“2. No que se refere à alegação de contradição e obscuridade do Acórdão 3704/2010 - TCU - 2ª Câmara, observa-se que não procede a argumentação sustentada pelos representantes do responsável. De fato, o Termo de Responsabilidade nº 1510/MPAS/SEAS/2000 foi assinado em 24/6/2000, durante a gestão do Prefeito Edmilson Gonçalves Alencar Filho, mas apenas uma das parcelas, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), foi depositada durante a gestão desse responsável, em 7/7/2000.

3. Procedi ao exame das responsabilidades na proposta de deliberação que acompanhou o Acórdão 3704/2010 - TCU - 2ª Câmara, e da leitura do item 7 sobressai que:

‘(...) as duas últimas parcelas de recursos foram depositadas após a saída do senhor Edmilson da Prefeitura de Pedreiras, portanto, na gestão do Sr. Raimundo Nonato (2001/2004). Não há dúvidas também quanto à responsabilidade pela prestação de contas dos recursos recebidos, cuja data final foi 30/5/2002.’

4. Ademais, restou claro, a partir do que constou nos itens 14 a 17 e 19 daquela proposta de deliberação que, ao contrário do que sustenta o embargante, a alegação de que o débito dos responsáveis se enquadraria na mesma situação não encontra amparo, visto que a responsabilidade do senhor Edmilson se restringiria a uma parcela de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), desde 7/7/2000, enquanto que a do senhor Raimundo Nonato corresponderia a duas parcelas nos valores de R\$ 9.350,00 (nove mil trezentos e cinquenta reais), a partir de 20/3/2001 e R\$ 10.650,00 (dez mil seiscentos e cinquenta reais), a partir de 20/12/2001:

*‘14. No que se refere à parcela dos recursos sob a responsabilidade do Sr. Edmilson Gonçalves Alencar, com as vênias de estilo, dissinto da proposta da unidade técnica, aprovada pelo MP/TCU, em função do advento da Instrução Normativa 56, emitida em 5.12.2007. A norma mencionada, que se refere à instauração e à organização de processos de tomada de contas especial, autorizou o arquivamento, sem julgamento do mérito, dos processos em tramitação nesta casa quando o valor do débito, **atualizado monetariamente**, for inferior a R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais) em atendimento aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, dando-se ciência ao órgão instaurador e aos responsáveis.*

15. No tocante à atualização monetária do débito, este Tribunal tem entendido, em casos similares, que, por se tratar de regra processual, que deve ser aplicada a partir da sua vigência inicial aos casos em curso, deve ser utilizada a data de 1º/1/2008 (art. 13 da IN 56/2007-TCU), como parâmetro temporal para a comparação do valor do débito atualizado com o valor de alçada fixado no art. 11 da mesma IN.

16. Conforme cálculo constante destes autos, à folha 81, verifico que, em 12/8/2008, portanto mais de sete meses após a data de 1º.1.2008, a importância devida alcançaria R\$ 8.530,00 (oito mil quinhentos e trinta reais), inferior, portanto, ao mencionado limite de R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais).

17. Admitida a hipótese de que o gestor Edmilson recebesse o mesmo tratamento dispensado ao responsável Raimundo Nonato, em virtude de se tratar do mesmo processo físico, estaria

configurada, a meu ver, afronta direta ao princípio da isonomia, porquanto o Tribunal estaria a dispensar-lhe tratamento diferenciado em relação a responsáveis que se encontrariam em idêntica situação e cujas contas foram arquivadas com base no art. artigo 5º, § 1º, III, c/c o art. 10 e 11 da IN 56/2007 – TCU.

(...)

19. Por consequência, anoto que a responsabilidade do Sr. Raimundo Nonato se restringirá às duas parcelas por ele recebidas no valor de R\$ 9.350,00 (nove mil trezentos e cinquenta reais), em 20/3/2001 e R\$ 10.650,00 (dez mil seiscentos e cinquenta reais), em 20/12/2001' (grifei).

*5. Consideradas essas duas parcelas e calculado o valor do débito **atualizado monetariamente** até a data 1º/1/2008 alcançaríamos o valor devido de R\$ 31.164,03 (trinta e um mil, cento e sessenta e quatro reais e três centavos), o que demonstra claramente que o débito em questão não se enquadraria entre os casos em que esta Corte de Contas, em atendimento aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, autoriza o arquivamento de contas com fundamento nos artigos 5º, § 1º, inciso III, e 10 e 11 da IN TCU 56/2007.” (grifo no original)*

7. Não assiste assim razão ao embargante, haja vista a inexistência dos vícios por ele alegados. Não há contradição – tampouco obscuridade – a ser sanada nesta oportunidade.

III

“Da omissão

Considerando-se a ata de vigência do convênio (30.03.2002), bem como a data de citação do ora Embargante, já se haviam passados mais de 05 (cinco) anos, o que impõe sejam reconhecidos os efeitos da prescrição quinquenal (CC/2002, art. 206, § 5º, I).

Decorrência lógica, deveriam os autos de prestação de contas ser arquivados, conforme expressamente determinam o art. 169, II, c/c art. 212, do Regimento Interno da Corte de Contas da União.

Inobstante tal argumento, observamos, pois, que deveria a presente tomada de contas ser aprovada ou aprovada com ressalvas, conforme argumentação contida na peça do PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO.”

8. Também não há falar em omissão a ser sanada nesta oportunidade, uma vez que a incidência do instituto da prescrição sobre esse caso concreto foi suficientemente abordada no voto condutor do acórdão embargado (Acórdão nº 10576/11-2ª Câmara), nos seguintes termos:

“3. Segundo o recorrente, o transcurso de mais de cinco anos para a instauração da sobredita tomada de contas especial teria acarretado, à luz do art. 206, § 5º, I, da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), a prescrição da pretensão de cobrança da dívida que lhe foi imputada. Deveria, portanto, ser dado provimento total ao recurso por ele interposto, com o consequente arquivamento dos autos, sem apreciação do mérito, ante a ausência dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 169, II, c/c o art. 212, ambos do Regimento Interno deste Tribunal.

4. Como bem asseverou o titular da SERUR/D1, resta assente na jurisprudência desta Corte de Contas que, não obstante a demora na instauração da tomada de contas especial possa ensejar responsabilidade solidária no âmbito do órgão concedente, tal inércia não pode ser invocada como fator impeditivo à cobrança do valor correspondente ao dano apurado, cujas providências – incluindo, por óbvio, a instauração de TCE – poderão ser adotadas a qualquer tempo. Nesse sentido, cabe destacar o Acórdão nº 4000/2010-2ª Câmara.

5. Além do que, no caso em tela, os recursos foram repassados em 2001, o prazo final para a prestação de contas expirou em maio/2002, o concedente estabeleceu contato com o gestor, ora recorrente, em dezembro/2004, a tomada de contas especial foi instaurada em agosto/2006 e julgada por este Tribunal em julho/2010, não se verificando assim ‘lapso temporal excessivo’, conforme ressaltou o diligente Diretor Técnico da SERUR.

6. Não se pode olvidar ainda, como bem assinalou o titular da SERUR/DI, que o TCU tem, reiteradamente, se manifestado pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, na esteira do que preconiza o art. 37, § 5º, da Constituição Federal, ressaltando-se, no entanto, a possibilidade de dispensa de instauração da TCE “após transcorridos dez anos desde o fato gerador”, nos termos do § 4º do art. 5º da IN/TCU nº 56/2007 (Acórdãos nos 2709/2008 e 1185/2009, ambos do Plenário, e Acórdão nº 5866/2009-1ª Câmara).

7. No que concerne mais especificamente à prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, o Auditor da SERUR responsável pela instrução do feito manifesta-se pelo provimento parcial do pedido do recorrente, reconhecendo-se, na espécie, a incidência da prescrição quinquenal sobre a multa aplicada ao ex-prefeito.

8. Entretanto, como bem assinalado pelo titular da SERUR/DI, “ainda há controvérsia sobre a prescrição da pretensão punitiva” no âmbito desta Corte. Como regra, o TCU vem tratando como imprescritíveis tanto a pretensão do ressarcimento por prejuízo causado ao erário quanto a pretensão punitiva do próprio Tribunal, “deixando de distinguir as partes inicial e final do § 5º do art. 37 da Constituição”.

9. Ocorre que, por meio do Acórdão nº 1749/2010, o Pleno do TCU considerou que, em relação à vertente punitiva desta Corte, aplicar-se-ia, por analogia, o prazo prescricional geral do Código Civil, previsto em seu art. 205, segundo o qual ‘A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor’.

10. Por seu turno, o titular da SERUR/DI sustenta que o Código Civil não é a norma mais adequada para disciplinar, analogicamente, a prescrição da pretensão punitiva no âmbito deste Tribunal. Para chegar a tal conclusão, vale-se de deliberações prolatadas no âmbito da Justiça Federal, nas quais restara assente o entendimento de que a prescrição da pretensão executória das multas aplicadas pelo TCU ocorre – por aplicação analógica da Lei nº 9.873/99 – em cinco anos.

11. E arremata em sua instrução: ‘Não obstante tratar a sentença da pretensão executória, ou seja, da cobrança da multa imposta em julgado do TCU, as conclusões ali presentes aplicam-se integralmente à pretensão punitiva desta Corte, anteriormente aos julgamentos. A Lei nº 9.873/1999, que foi aplicada ao caso analogicamente, trata tanto da punição pela Administração Pública, em seu art. 1º, quanto da execução do crédito, em seu art. 1º-A, sendo aplicável o prazo quinquenal para ambas as hipóteses.’

12. Não obstante a controvérsia envolvendo a matéria, ainda que venha a ser aplicada aos presentes autos a hipótese mais benéfica ao recorrente, isto é, a prescrição quinquenal da pretensão punitiva desta Corte, por aplicação analógica da Lei nº 9.873/99, impende destacar que, de acordo com o art. 2º do referido diploma legal, a prescrição se interrompe: ‘I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; III - pela decisão condenatória recorrível; IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.’

13. No caso concreto, o prazo para a prestação de contas pelo ora recorrente expirou em 30/5/2002, tendo sido ele notificado pela Coordenação-Geral do Fundo Nacional de Assistência Social – requerendo o envio dos documentos – em 28/12/2004 (vol. principal, fls. 40-42).

Em 3/8/2006, portanto menos de dois anos depois, o órgão instaurou a TCE contra o responsável (vol. principal, fl. 4). A citação no âmbito do TCU ocorreu em 10/9/2008 (vol. principal, fls. 94-95 e 130). O Acórdão recorrido foi proferido em sessão de 13/7/2010, o que demonstra que ‘a Administração Pública não se quedou inerte em seu mister de apurar as responsabilidades sobre os fatos, não incorrendo nos prazos prescricionais da Lei nº 9.873/99’.

14. *E mesmo tendo sido instado, sucessivas vezes, a demonstrar a boa e regular gestão dos recursos federais transferidos na sua administração com base no Termo de Responsabilidade nº 1510/MPAS/SEAS/2000, o recorrente não o fez. Presume-se, pois, o dano ao erário, haja vista a ausência de prova inequívoca de que os valores repassados à municipalidade foram aplicados no objeto pactuado.” (grifei)*

IV

9. Não se pode olvidar que a jurisprudência desta Corte de Contas há muito consolidou o entendimento de que constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos que lhe foram confiados, consoante disposições contidas no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e no art. 93 do Decreto-lei nº 200/67.

10. Vê-se, portanto, que a responsabilidade foi devidamente imputada ao ora embargante e todos os seus argumentos oportunamente analisados, não havendo falar em contradição, obscuridade ou omissão na deliberação guerreada. Como visto, o Tribunal enfrentou as questões por ele suscitadas com a extensão e a profundidade julgadas necessárias ao deslinde da matéria.

11. Por derradeiro, tendo em vista a apresentação de nova documentação por parte do Sr. Manoel Fernandes Maciel (peças 16 a 20), para ele suficientemente apta a demonstrar a “*boa e regular aplicação de recursos federais recebidos em razão do Termo de Responsabilidade nº 1510/MPAS/SEAS/2000*”, devem os autos ser remetidos à SERUR, após a devida notificação ao embargante, a fim de examinar, à luz dos princípios da instrumentalidade das formas e da fungibilidade recursal, a sua admissibilidade como recurso de revisão.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de abril de 2012.

JOSÉ JORGE
Relator