

TC 005.952/2019-0

Natureza: Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Secretaria Especial de Cultura.

Recorrente: Tânia Regina Guertas (CPF 075.520.708-46)

Advogado: Filipe da Silva Vieira – OAB/SP 356.924 (procuração: peça 47)

Sumário: Tomada de Contas Especial. Projeto Cultural. Prescrição da pretensão punitiva. Contas irregulares. Imputação de débito. Não aplicação de multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Inconsistências na prestação de contas. Argumentos insuficientes para demonstrar a regular aplicação dos recursos. Prescrição pelos critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Ocorrência. Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999. Não ocorrência. Sobrestamento do julgamento do recurso até ulterior deliberação do TCU sobre o tema da prescrição.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Tânia Regina Guertas (peça 79) contra o Acórdão 6083/2020-1ª Câmara (peça 62), da relatoria do ministro Benjamin Zymler.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “c”; 19 e 23, inciso III, todos da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da empresa Amazon Books & Arts Eireli e da Sra. Tânia Regina Guertas e condená-las, solidariamente, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir da data correspondente até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
492.179,00	30/4/2003

9.2. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que os responsáveis de que tratam o subitem anterior comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional da Cultura, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

9.3. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.4. autorizar, desde já, caso venha a ser solicitado, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais, nos termos do art. 217 do RI/TCU, com a incidência sobre cada parcela dos devidos encargos legais até o efetivo pagamento, esclarecendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RI/TCU);

9.5. dar ciência desta deliberação aos responsáveis, à Secretaria Especial de Cultura do Ministério da Cidadania e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo, neste

caso, com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para a adoção das medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria Especial de Cultura do Ministério da Cidadania, em razão da impugnação total das despesas realizadas no âmbito do Projeto Cultural Pronac 02-4724, intitulado “Cartilha de Arte, Educação e Cultura”, cujo beneficiário era a Amazon Books & Arts Eireli.

2.1. O projeto tinha como objetivo a “elaboração de um material educativo com vistas a apoiar os professores de escolas do ensino fundamental da rede pública e privada, a partir de um fascículo ilustrado, contendo a história dos principais movimentos artísticos mundiais e nacionais, destacando a importância dos artistas brasileiros e suas obras, com distribuição gratuita a aproximadamente 200.000 mil professores que poderiam utilizá-lo como ferramenta para suas aulas de história e educação artística”.

2.2. Para a sua consecução foi autorizada a captação de R\$ 492.179,00, no período de 1/4/2003 a 31/12/2003, com prazo final para prestar de contas em 1º/3/2004, prorrogado até 15/4/2004. Os recursos foram integralmente captados em parcela única, mediante o Recibo 01, mecenato, no valor de R\$ 492.179,00, com recebimento em 30/4/2003.

2.3. Na fase interna da tomada de contas especial, o então Ministério da Cultura (MinC) propôs a reprovação das contas da avença, em razão da não comprovação da distribuição gratuita das 200 mil cartilhas às escolas destinatárias, com prejuízo pela integralidade dos valores envolvidos, imputando-se responsabilidade solidária à Amazon Books & Arts Eireli e à sua gerente, Tânia Regina Guertas.

2.4. Regularmente citados por este Tribunal, as alegações de defesa apresentadas foram rejeitadas. Entretanto, reconheceu-se a incidência da prescrição da pretensão punitiva, impossibilitando a aplicação da multa do artigo 57 da Lei 8.443/1992.

ADMISSIBILIDADE

3. O exame preliminar de admissibilidade à peça 80 – acolhido pelo Relator *ad quem* em despacho à peça 83 – concluiu por conhecer do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 da decisão recorrida.

MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

a) se o decurso de mais de dez anos entre a ocorrência dos fatos e a notificação da recorrente é suficiente para afastar sua responsabilidade e arquivar o processo (item 5);

b) se houve cerceamento de defesa decorrente da desorganização administrativa do MinC e demora na análise do processo (item 6);

c) se a prestação de contas encaminhada pelos responsáveis comprova a devida utilização dos recursos (item 7).

5. Decurso de mais de dez anos

5.1. A recorrente alega que o decurso de mais de dez anos entre a ocorrência do dano e a citação válida levaria ao arquivamento da tomada de contas especial. Nesse sentido, aduz que:

a) embora o voto condutor da decisão recorrida registre que houve “o envio da Carta Diligência 013/2010, de 26/1/2010, à Sra. Tânia Regina Guertas (peça 24, p. 5-6)”, o único Aviso de Recebimento direcionado à recorrente é datado de maio/2003 (peça 24, p. 4); (peça 79, p. 2-3)

b) não há comprovação de que a carta diligência à peça 24, p. 5, tenha sido enviada à recorrente; e ainda que houvesse tal comprovação, o teor é de requisição de complementação de documentação, e não de julgamento de irregularidade das contas, de modo que não constitui ato hábil a interromper o prazo de notificação; (peça 79, p. 3)

d) assim, reitera-se que transcorreu *in albis* o prazo de dez anos para a notificação, pela autoridade administrativa competente, da reprovação da prestação de contas relativa ao projeto em discussão, já que não houve comunicação pela autoridade administrativa à recorrente a respeito da rejeição das contas do Pronac em questão senão em 2018 (peça 31); (peça 79, p. 4)

e) tratou-se de descaso e desídia da autoridade administrativa; (peça 79, p. 4)

f) tendo a entrega da prestação de contas se dado, segundo a Segecex, em 15/4/2004, e tendo sido os supostos responsáveis notificados do julgamento de reprovação, pela primeira vez, apenas em 24/6/2016 (peça 24, p. 9), na forma do artigo 6º, II da IN/TCU 71/2012, com redação dada pela IN/TCU 76/2016, era dispensável a tomada de contas especial; (peça 79, p. 4)

g) trata-se de um período de mais de treze anos; (peça 79, p. 4)

h) embora a unidade técnica tenha informado que “a data para a prestação final de contas [recaiu] em 15/4/2004 (§ 1º do art. 78 da IN-MinC 1/2013)” e que “os responsáveis foram tempestivamente notificados” (peça 38, p. 2, item 10), tal informação não elucida o motivo pelo qual não se teria dado o transcurso do prazo estabelecido pelo artigo 6º, inciso II, c/c artigo 19 da IN/TCU 71/2012, na medida em que não identifica qual seria o comunicado que teria dado conta à recorrente da ocorrência de dano que é agora apontado como de sua responsabilidade, até porque as datas das comunicações na tabela à peça 38, p. 2, item 7 apontam lapso de doze anos entre as correspondências enviadas à recorrente; (peça 79, p. 5)

i) foi apenas na carta enviada em 24/6/2016 (peça 24, p. 8-9) que se deu notícia de que o projeto teria sido rejeitado, sendo que à recorrente apenas se deu ficta notícia da reprovação do projeto por meio de edital de notificação no DOU de 26/10/2018 (peça 31); (peça 79, p. 6)

j) portanto, entre a prestação de contas e a informação de sua reprovação passaram-se nada menos do que catorze anos e meio; (peça 79, p. 6)

k) a presente tomada de contas, portanto, diante do lapso temporal transcorrido e diante do quanto acima exposto, deve ser arquivada e os supostos responsáveis isentos de qualquer responsabilidade administrativa, já que não podem ser culpados pela desídia e pela falta de interesse do próprio órgão de regularização de uma situação que afirma estar irregular há mais de dezesseis anos. (peça 79, p. 6)

Análise

5.2. Essencialmente, a recorrente alega que o decurso de mais de dez anos entre a data da apresentação da prestação de contas (15/4/2004) e a notificação da ora recorrente pela autoridade administrativa atrairia a incidência do artigo 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012 (“Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses: (...); 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”), de modo que a tomada de contas especial deveria ser arquivada.

5.3. Trata-se de alegação já aduzida nas alegações de defesa da recorrente e que foi rejeitada no voto condutor da decisão nos seguintes termos (peça 63, p. 2-3):

15. Quanto ao argumento de que houve o transcurso de mais de dez anos para a notificação do julgamento pela irregularidade das contas relativas ao projeto, destaco que esse fato não constitui hipótese para a dispensa da instauração da tomada de contas especial.

16. Segundo a exata redação dos §§ 4º e 5º do art. 5º da Instrução Normativa - TCU 56, de 5 dezembro de 2007, vigente à época, o que pode ensejar a não abertura das contas especiais é o decurso de dez anos entre o seu fato gerador e a instauração desse procedimento, o qual é interrompido pela notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente.

17. *In casu*, verifico que o MinC apontou a existência de pendências na prestação de contas da avença, no documento intitulado “Avaliação de Execução de Projeto”, de 25/3/2009, o que motivou o envio da Carta Diligência 013/2010, de 26/1/2010, à Sra. Tânia Regina Guertas (peça 24, p. 5-6).

18. Sendo assim, considerando que o fato gerador do débito ocorreu em 1/3/2003, segundo o exame empreendido pela SecexTCE, concluo que não ocorreu o decurso do lapso temporal previsto nos §§ 4º e 5º do art. 5º da Instrução Normativa - TCU 56, não assistindo razão à responsável.

19. Ainda que se assim não fosse, entendo que a alegada dificuldade de prestar contas, nessa oportunidade, decorre de culpa da própria Sra. Tânia Regina Guertas, que deixou de atender à diligência realizada pelo MinC, dentro do período de tempo previsto nas normas de regência para o esclarecimento de pendências na prestação de contas. (g.n.)

5.4. Neste ponto, a recorrente alega não haver comprovação de que a Carta-Diligência 13/PRONAC/FBN/2010, de 26/1/2010 (peça 24, p. 5), tenha sido efetivamente enviada a ela. Com efeito, não consta AR comprovando a entrega de tal documento no endereço da recorrente, de modo que, ao contrário do consignado no voto condutor da decisão, não há comprovação de que tal expediente tenha de fato sido encaminhado e dado a conhecer à ora recorrente.

5.5. Não obstante isso, em se tratando de devedores solidários, incide a regra segundo a qual “a interrupção efetuada contra o devedor solidário envolve os demais” (art. 204, § 1º, do Código Civil). E no caso concreto tem-se que foi enviado, pelo tomador de contas, ofício com teor semelhante à empresa Amazon Books & Arts Eireli, o qual foi devidamente recebido em 19/4/2010 (cf. AR à peça 24, p. 7).

5.6. Ademais, a recorrente, na qualidade de gestora da instituição à época dos fatos, detinha a responsabilidade inafastável de comprovar a regular utilização dos recursos públicos recebidos, por meio de prestação de contas completa e capaz de confirmar o benefício social buscado pela avença, qual seja, a elaboração de material educativo com distribuição gratuita a aproximadamente 200.000 mil professores, o que não ocorreu. Sem a confirmação de que o material produzido alcançou o público alvo a que se destinava, não se pode falar em alcance da finalidade do convênio, restando clara a responsabilidade da Sra. Tânia Regina Guertas.

5.7. Além disso, tem-se que “o mero transcurso do tempo não é razão suficiente para o trancamento das contas ou para a não abertura de tomada de contas especial. É preciso que, além disso, haja fundadas razões para supor que o direito à defesa tenha sido prejudicado. A IN TCU 71/2012, assim como a revogada IN TCU 56/2007, condiciona a dispensa de instauração da TCE à inexistência de determinação em contrário do Tribunal” (Acórdão 67/2014-Plenário, relatora: Ana Arraes). Ou ainda: “O art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012 não tem aplicação automática em face do simples transcurso do prazo de dez anos entre a ocorrência do dano e a citação, devendo ser verificado, no caso concreto, se houve efetivo prejuízo à racionalidade administrativa, à economia processual, à ampla defesa ou ao contraditório” (Acórdão 461/2017-1ª Câmara, relator: Walton Rodrigues).

5.8. Assim, não tendo a recorrente demonstrado efetivo prejuízo decorrente do decurso de mais de dez anos entre a ocorrência do dano e sua citação, essa mera circunstância não constitui por si só razão idônea para se exonerar a recorrente da responsabilidade que lhe foi atribuída, nem para arquivar o presente processo.

5.9. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

6. Cerceamento de defesa

6.1. A recorrente alega cerceamento de defesa decorrente da desorganização administrativa do MinC e demora na análise do processo. Nesse sentido, aduz que:

a) observa-se a verdadeira desordem em que se encontram os autos, especialmente no que diz respeito aos documentos advindos do Ministério da Cultura; (peça 79, p. 7)

b) embora este processo se refira ao Pronac 02-4724, “Cartilha de Educação Artística”, verifica-se que os documentos à peça 16, p. 2-3, não dizem respeito ao PRONAC 02-4724, mas a outro Pronac, o 09-4161, intitulado “Trilhas da Música Instrumental Brasileira”; (peça 79, p. 7)

c) também o documento à peça 16, p. 5, trata de “três shows”, “apresentações” e congêneres, o que denuncia se tratar de outro projeto, e não da distribuição Cartilhas de Educação Artística, objeto do projeto a que se refere o presente processo; (peça 79, p. 8)

d) o parecer à peça 16, p. 11, refere a um terceiro projeto, o de nº 11-13398, chamado “Ritmos Instrumentais Brasileiros”, cuja proponente não era sequer a empresa condenada neste processo, mas outra completamente diversa; (peça 79, p. 8)

e) verifica-se então desordem e completa falta de organização por parte do Ministério da Cultura, o que se refletia na inacreditável demora do órgão em apreciar e avaliar as contas prestadas, levando a que os responsáveis tenham sido chamados a complementar suas prestações de contas anos depois de terem encerrado os procedimentos; (peça 79, p. 9)

f) a despeito de no voto condutor da decisão recorrida constar que a recorrente “parece sugerir que houve extravio de documentação no âmbito do referido órgão” (peça 63, p. 3), o ponto suscitado é que a falta de organização do Ministério da Cultura prejudicou os envolvidos no Pronac; (peça 79, p. 9-10)

g) longe de se sugerir qualquer extravio, o que a recorrente pretende é mostrar que o descaso viola e cerceia o seu direito de defesa, na medida em que é chamada a defender-se em autos cujos documentos, por culpa da desorganização daquele órgão, não se encontram em ordem cronológica e não permitem, assim, a boa compreensão a respeito dos acontecimentos; (peça 79, p. 10)

h) no caso, há portanto cerceamento de defesa e impossibilidade de ampla defesa, não tendo a recorrente acesso à integralidade dos documentos que se fariam necessários para a manifestação integral a respeito daquilo que lhes é imputado como responsabilidade. (peça 79, p. 11)

Análise

6.2. Essencialmente, a recorrente aponta a desorganização em que se encontram os autos encaminhados pela Ministério da Cultura a este Tribunal, mas que mesmo assim a prestação de contas encaminhada àquele órgão comprovaria a devida utilização dos recursos.

6.3. Sobre esse ponto, consta no voto condutor da decisão recorrida (peça 63, p. 3):

22. Ao afirmar que os documentos oferecidos ao então Ministério da Cultura eram absolutamente aptos para a comprovação do efetivo cumprimento e execução do projeto, a responsável parece sugerir que houve extravio da documentação no âmbito do referido órgão. Todavia, esse argumento não pode ser aceito sem o mínimo começo de prova, ainda mais para dispensá-la de juntar, nessa ocasião, os documentos exigidos na fase interna da tomada de contas especial.

6.4. Quanto a essa manifestação, a recorrente afirma não se tratar de extravio, mas do fato de que a desorganização teria prejudicado a recorrente.

6.5. De fato, há documentos nos autos que não se referem ao projeto em questão. O parecer de avaliação técnica à peça 18 se refere ao Pronac 09-3293, “projeto Mata Viva”; e o parecer de avaliação técnica à peça 16, p. 11, se refere ao Pronac 11-13398, “projeto: ritmos instrumentais brasileiros”. Contudo, observa-se que não se trata de documentos entregues pelos gestores dos projetos, mas documentos internos do Ministério da Cultura, o que denota alguma desorganização administrativa, mas não ao ponto de sugerir má guarda e conservação ou mesmo extravio de documentos encaminhados pelos proponentes. Desse modo, permanece válido o entendimento de que não há sequer um começo de prova de que tenha havido extravio de documentos; e tampouco a recorrente demonstrou o efetivo prejuízo à sua defesa decorrente da desorganização administrativa do Ministério da Cultura.

6.6. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

7. Prestação de contas comprova a devida utilização dos recursos

7.1. A recorrente alega que a prestação de contas encaminhada ao MinC comprova a devida utilização dos recursos. Nesse sentido, aduz que:

a) que há demonstração do bom cumprimento dos objetivos traçados com o Pronac; os documentos apresentados são plenamente suficientes para comprovar a regularidade da prestação de contas e execução satisfatória do projeto; da prestação de contas, verifica-se que todos os custos e despesas havidos na execução do projeto foram devida e documentalmente comprovados; (peça 79, p. 11)

b) a contabilidade realizada (peças 9 e 10) foi absolutamente esclarecida e explicitada, a comprovação documental dos pagamentos por produtos e serviços foi apresentada (peça 13 e seguintes), a conciliação bancária (peça 11) foi apresentada e a diferença do valor captado para o valor efetivamente gasto foi comprovadamente depositada ao Fundo Nacional de Cultura (R\$ 14.650,00); (peça 79, p. 11)

c) o restante dos documentos oferecidos quando da prestação de contas feita ao Ministério da Cultura se encontra absolutamente apto para a comprovação do efetivo cumprimento e execução, considerando-se a falta de diversas importantes páginas da prestação de contas; (peça 79, p. 11-12)

d) nesse sentido, cumpre apontar a este Tribunal de Contas absoluta boa-fé dos envolvidos, na medida em que se colocaram à disposição do Ministério da Cultura para a complementação dos documentos tal como requisitada; mas diversos documentos hoje, decorrido tanto tempo da execução do projeto, não poderão mais ser encontrados; tudo o que a recorrente tem em seu poder já foi juntado aos autos. (peça 79, p. 12)

Análise

7.2. A recorrente alega que a prestação de contas encaminhada comprovaria a devida utilização dos recursos.

7.3. Contudo, a primeira manifestação do Ministério da Cultura identificada no processo é a Avaliação da Execução do Projeto, de 25/3/2009, que concluiu pela regularidade com ressalvas do projeto, embora apontasse entre as pendências “os comprovantes de distribuição dos exemplares às bibliotecas” e propusesse diligência à proponente (peça 16, p. 1).

7.4. Nesse sentido, na Carta-Diligência n. 13, de 26/1/2020, são solicitadas à ora recorrente, na condição de representante da empresa proponente, diversos elementos comprobatórios, entre os quais: comprovante de recebimento da sua cota de livro pelo patrocinador; comprovante da distribuição gratuita dos livros; exemplar do banner previsto no plano de divulgação do projeto; exemplar do convite previsto no plano de divulgação do projeto; cópia da cartilha elaborada com os recursos (peça 24, p. 5. Não consta que tais elementos tenham sido encaminhados ao MinC.

7.5. Como se trata de documentos essenciais para a formação de adequado juízo sobre a boa e regular utilização dos recursos, sua ausência nos autos não permite afirmar que os recursos foram devidamente utilizados. Tampouco há nos autos, ou é apresentado pela recorrente, qualquer elemento que denote que tais documentos tenham sido entregues e posteriormente extraviados.

7.6. Assim, ao contrário do alegado pela recorrente, a prestação de contas encaminhada não comprova a devida utilização dos recursos, estando ausentes documentos essenciais nesse sentido, razão pela qual a alegação deve ser rejeitada.

ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO

8. Embora não tenha sido alegado prescrição no recurso, o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da repercussão geral) teve significativo impacto sobre a análise da prescrição no âmbito deste Tribunal – cf. peça 95: entendimento da Serur sobre prescrição no TCU.

8.1. Pela jurisprudência até então vigente, a pretensão punitiva exercida pelo Tribunal de Contas estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Já quanto ao débito, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por expressa previsão do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal. No entanto, ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação a esse dispositivo, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

8.2. As pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta

(em especial, a quantificação do dano) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória.

8.3. O Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo. Não obstante a relevância dos fundamentos utilizados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, favoráveis à aplicação do Código Civil, a Lei 9.873/1999 adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, em decisões posteriores ao Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Assim, até que sobrevenha norma específica, a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do tribunal de contas deve observar o regime Lei 9.873/1999.

8.4. Nos casos em que a prescrição não tenha ocorrido, viabiliza-se o imediato julgamento do processo. Já nas situações em que a pretensão de ressarcimento esteja prescrita por algum dos dois regimes (Código Civil ou Lei 9.873/1999), é recomendável que o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal.

8.5. Passa-se ao exame da prescrição no caso em exame.

Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário

8.6. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem aplicado os critérios definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, artigo 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

8.7. Muito embora a data de ocorrência do dano registrada no acórdão condenatório seja 30/4/2003, tem-se que o prazo para prestação de contas era 1º/3/2004, prorrogado até 15/4/2004 (cf. voto condutor, peça 63, p. 1, item 3), de modo que essa última data deve ser o marco inicial para a análise da prescrição no caso vertente. Assim, considerando que o despacho autorizando a citação é de 6/5/2019 (peça 41), conclui-se ter havido a prescrição sob o ponto de vista dos parâmetros definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

8.8. Registre-se que o voto condutor da decisão recorrida reconheceu a impossibilidade de se apenar os responsáveis com multa, em vista da incidência da prescrição da pretensão punitiva (peça 63, p. 4, item 25).

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

8.9. Conforme já aduzido, o prazo para prestação de contas era 1º/3/2004, prorrogado até 15/4/2004 (cf. voto condutor, peça 63, p. 1, item 3).

8.10. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, II), mas esse prazo não pode ter seu termo inicial em momento em que não era possível adotar qualquer providência apuratória. Assim, o marco inicial para a análise da prescrição no caso vertente, pelo regime da Lei 9.873/1999, deve ser 15/4/2004, data antes da qual não era possível adotar qualquer procedimento de cobrança da prestação de contas e portanto ter conhecimento de eventuais irregularidades na execução do projeto.

8.11. Os documentos que compõem a prestação de contas encaminhada pelos responsáveis encontram-se às peças 1-15. Não foi possível localizar nos autos a data exata da entrega da prestação de contas, mas o relatório de execução físico-financeira é de 21/2/2005 (peça 10), de modo que a prestação de contas não poderia ter sido entregue antes dessa data.

8.12. Após essa data, a primeira manifestação do MinC identificada no processo é a Avaliação da Execução do Projeto, de 25/3/2009, que concluiu pela regularidade com ressalvas do projeto, embora apontasse entre as pendências “os comprovantes de distribuição dos exemplares às bibliotecas” e propusesse diligência à proponente (peça 16, p. 1).

- 8.13. Em 30/3/2010, a empresa recorrente encaminha resposta à Carta Diligência n. 357/2010 (peça 25, p. 1-3). Mas embora afirme que os documentos solicitados – comprovante de recebimento do material pelo patrocinador, comprovante de recebimento pelos demais recebedores, banner de divulgação – encontram-se em anexo ao expediente, os documentos anexados não possuem tal conteúdo, referindo-se a ações judiciais em curso (peça 25, p. 4-60).
- 8.14. O parecer técnico de 3/3/2011 informa que carta diligência n. 11/2011 encaminhada à ora recorrente foi devolvida, pois “o proponente não foi encontrado após sucessivas tentativas” (peça 17, p. 2-3).
- 8.15. O parecer técnico de 12/12/2011 conclui pela reprovação do projeto, ante a ausência de comprovação da distribuição das cartilhas (peça 17, p. 4-5).
- 8.16. A Avaliação da Prestação de Contas de 19/9/2013 qualifica “a gestão empreendida como irregular” (peça 23).
- 8.17. Em 8/12/2015, houve uma complementação do parecer técnico, ratificando a reprovação do projeto (peça 17, p. 6).
- 8.18. Em 15/12/2015 foi emitido o Laudo Final sobre a Prestação de Contas, concluindo pela reprovação das contas (peça 26).
- 8.19. Segundo se deduz do comunicado e AR à peça 24, p. 8-9, a empresa proponente foi comunicada da reprovação das contas em 24/6/2016.
- 8.20. O Relatório de TCE foi emitido em 31/10/2017, concluindo pela ocorrência de dano ao erário (peça 32).
- 8.21. Em 26/10/2018, promoveu-se a notificação da ora recorrente via edital (peça 31).
- 8.22. O relatório de auditoria é de 19/11/2018 (peça 33).
- 8.23. Em 28/12/2018 foi emitido o pronunciamento ministerial pela irregularidade das contas (peça 36).
- 8.24. A primeira instrução no âmbito deste Tribunal é de 2/4/2019, com proposta de citação solidária da ora recorrente e de Amazon Books & Arts Eireli (peça 38).
- 8.25. A prescrição também é interrompida “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”, nos termos do artigo 2º, inciso I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve a interrupção em 4/7/2019, relativamente à ora recorrente (ofício: peça 46; AR: peça 52), e em 29/10/2019, relativamente à empresa condenada em solidariedade, citada via edital (peça 54, p. 9).
- 8.26. A ora recorrente encaminhou alegações de defesa em 9/8/2019 (peça 51).
- 8.27. Em 19/3/2020, a unidade técnica emitiu instrução de mérito, pela irregularidade das contas (peça 58).
- 8.28. Conforme estabelece o artigo 2º, inciso III, da Lei 9.873/1999, a prescrição também se interrompe “pela decisão condenatória recorrível”. Com esse fundamento, houve a interrupção em 26/5/2020, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 62).
- 8.29. Portanto, observa-se que o processo jamais ficou parado por mais de cinco anos, não se operando a prescrição.
- 8.30. No tocante à prescrição intercorrente, segundo o artigo 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”. Desse modo, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do artigo 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos. E do histórico traçado acima, observa-se que o processo após a primeira interrupção do prazo prescricional em 25/3/2009, jamais ficou parado por mais de três anos, não se configurando a prescrição intercorrente.

8.31. Ante o exposto, independentemente da existência de outras causas interruptivas não elencadas acima (citações no âmbito administrativo, tentativas de solução conciliatória etc.), cujo levantamento não se fez necessário, observa-se, pelos eventos indicados, que em nenhum momento transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição quinquenal, tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

8.32. Partindo-se da premissa de que, enquanto não houver norma específica a respeito, a pretensão reparatória segue as mesmas balizas, a demonstração de que não se operou a prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos.

Conclusão

8.33. Ante o exposto, teria ocorrido a prescrição pelos critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, embora não pelo regime da Lei 9.873/1999.

8.34. Como não se mostra recomendável decidir desde logo pela utilização de um ou outro regime, ante o cenário de incerteza quanto aos desdobramentos da decisão do STF no RE 636.886, deve-se sobrestar o julgamento do recurso até ulterior deliberação deste Tribunal a respeito do tema.

CONCLUSÃO

9. Da análise, conclui-se que:

a) a recorrente não demonstrou efetivo prejuízo à sua defesa decorrente do decurso de mais de dez anos entre a ocorrência do dano e sua citação, de modo que essa mera circunstância não constitui por si só razão idônea para se considerar se exonerar a recorrente da responsabilidade que lhe foi atribuída, nem para arquivar o presente processo (item 5);

b) embora haja elementos que denotam desorganização administrativa do MinC, ela não vai ponto de sugerir má guarda e conservação ou mesmo extravio de documentos encaminhados pelos proponentes, de modo que permanece válido o entendimento de que não há sequer um começo de prova de que tenha havido extravio de documentos; tampouco a recorrente demonstrou o efetivo prejuízo à sua defesa decorrente da desorganização administrativa do Ministério da Cultura (item 6).

c) a prestação de contas apresentada pelos responsáveis não comprova a devida utilização dos recursos, estando ausentes elementos essenciais para a se formar juízo nesse sentido (item 7).

9.1. Ante essas conclusões, o encaminhamento do recurso seria pela sua **negativa de provimento**.

9.2. Não obstante, considerando a possível ocorrência da prescrição do débito, se adotado o regime jurídico definido pelo Acórdão 1.441/2016-Plenário, entende-se conveniente propor o sobrestamento do julgamento do recurso até posterior definição do tema pelo Tribunal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. 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 interposto e sobrestar o julgamento do recurso até ulterior deliberação deste Tribunal a respeito do tema da prescrição;

b) dar ciência da decisão à recorrente e demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 9/10/2020.

(assinado eletronicamente)

Emerson Cabral de Brito

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 5084-9