

TC-019.637/2012-8

Apenso: TC 007.155/2016-6

Tipo: tomada de contas especial (embargos de declaração).

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Axixá/MA.

Recorrente: Maria Sônia Oliveira Campos (126.487.013-20).

Advogado: José Henrique Cabral Coaracy, OAB/MA 912, procuração: peça 64.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Convênio. Implantação de Centro de Referência da Assistência Social/Casa da Família e aquisição de material permanente. Omissão no dever de prestar contas. Irregularidades na aplicação de recursos. Revelia de um dos responsáveis. Rejeição das alegações de defesa de outro. Acolhimento parcial das razões de justificativa. Irregularidade das contas. Débito. Multa. Embargos de declaração. Constatação de contradição na deliberação embargada. Afastamento da irregularidade atinente à omissão no dever de prestar contas. Provimento parcial. Redução do valor da multa. Novos embargos de declaração. Ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário. Imprescritibilidade. Pretensão punitiva do TCU. Prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil. Inocorrência. Impossibilidade de rediscussão do mérito de questões anteriormente examinadas, por meio de embargos de declaração. Falta de agência bancária no município não se presta a justificar o saque em espécie contra a conta de convênio. Pagamentos mediante cheque nominativo ou ordem bancária. Imposição normativa. Saque em espécie. Impossibilidade de correlacionar os pagamentos declarados como efetuados, os documentos de despesa apresentados e a execução do objeto. Aprovação da prestação de contas no âmbito da entidade concedente ou de outros órgãos. Ausência de vinculação ao TCU. Rejeição.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de embargos de declaração (peça 81), interpostos por Maria Sônia Oliveira Campos, ex-prefeita do Município de Axixá/MA, contra o Acórdão 6.088/2016 – Primeira Câmara (peça 81), com o seguinte teor:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, nos termos dos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992;

9.2. no mérito, dar provimento parcial ao recurso para conferir ao subitem 9.5 do acórdão embargado a seguinte redação:

‘9.5 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do RITCU, julgar irregulares as contas da Sra. Maria Sônia Oliveira Campos (126.487.013-20), condenando-a ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (consoante art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;’

9.3. reduzir o valor da multa aplicada à Sra. Maria Sônia Oliveira Campos (126.487.013-20) de R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais) para R\$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que efetuem e comprove perante este Tribunal o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. manter inalterados os demais termos do acórdão embargado; e

9.5. dar ciência e remeter cópia do presente acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentaram, à embargante, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, à Prefeitura Municipal de Axixá/MA e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

1.1. A referida deliberação deu efeitos infringentes aos embargos, com vistas a modificar o Acórdão 4.900/2015 – Primeira Câmara (peça 46), formatado nos seguintes termos:

9.1 considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. José Pedro Ferreira Reis (016.237.023-72), dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, em face do não atendimento à citação;

9.2 acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Maria Sônia Oliveira Campos, tendo em vista que, em relação à primeira parcela dos recursos transferidos por força do Convênio 565/MAS/2003, adotou as medidas judiciais pertinentes contra seu antecessor com a finalidade de resguardar o patrimônio público;

9.3 rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Maria Sônia Oliveira Campos (126.487.013-20);

9.4 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do RITCU, julgar irregulares as contas do Sr. José Pedro Ferreira Reis (016.237.023-72), condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 27.000,00 (vinte e sete mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove,

perante este Tribunal (consoante art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 2/1/2004 até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente já ressarcidos;

9.5 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do RITCU, julgar irregulares as contas da Sra. Maria Sônia Oliveira Campos (126.487.013-20), condenando-a ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (consoante art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
4.500,00	28/2/2005
1.653,85	24/3/2005
500,00	28/3/2005
500,00	15/4/2005
970,00	10/8/2005

9.6 nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar, individualmente, aos Srs. José Pedro Ferreira Reis (016.237.023-72) e Maria Sônia Oliveira Campos (126.487.013-20), multa no valor de R\$ 5.200,00 (cinco mil e duzentos reais) e R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais), respectivamente, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que efetuem e comprovem perante este Tribunal o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7 autorizar, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não seja atendidas as notificações;

9.8 autorizar, caso solicitado, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RITCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.9 alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.10 encaminhar cópia deste acórdão, acompanhada do relatório e do voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, consoante o disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do RITCU; e

9.11 dar ciência e remeter cópia do presente acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentaram, aos responsáveis, à Prefeitura Municipal de Axixá/MA e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de tomada de contas especial – TCE, instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em desfavor de José Pedro Ferreira Reis e Maria Sônia Oliveira Campos, ex-prefeitos do Município de Axixá/MA, nas gestões 2001-2004 e 2005-2012, respectivamente.

2.1. A TCE decorreu da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por força do Convênio 565/MAS/2003, celebrado entre o Município de Axixá/MA e o extinto Ministério da Assistência Social.

2.2. O objeto do ajuste foi a implantação de centro de referência da assistência social – Casa da Família, para ações sociais de atendimento a trezentas famílias cadastradas e beneficiárias dos serviços assistenciais do município, com prioridade para aquelas integrantes do Serviço de Atenção à Criança de 0 a 6 anos, como parte da implementação do Plano Nacional de Atendimento Integral à Família - PAIF, além da aquisição de material permanente, conforme plano de trabalho constante da peça 1, p. 25-30.

2.3. O convênio previu R\$ 113.400,00 para o atingimento das metas pactuadas, sendo R\$ 108.000,00 a serem repassados pelo concedente, oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, e R\$ 5.400,00, como contrapartida do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS. Mas, foram transferidas duas parcelas, no montante de R\$ 27.000,00 cada, cujas ordens bancárias datam de 29/12/2003 e 29/12/2004 (peças 1, p. 45 e 87). Os recursos foram creditados na conta específica em 2/1/2004 e 3/1/2005 (peças 1, p. 105; e 19).

2.4. Após citação dos responsáveis e análise das alegações de defesa apresentadas apenas por Maria Sônia Oliveira Campos, o Tribunal, por meio do Acórdão 4.900/2015 – Primeira Câmara (peça 46), julgou-lhes irregulares as contas, imputando-lhes débito e aplicando-lhes multa, na forma descrita na introdução acima.

2.5. Após a publicação do julgado, Maria Sônia Oliveira Campos apresentou petição intitulada “Memorial Informativo” (peça 62), requerendo (peça 62, p. 10):

(...) a valoração da presente peça de informação, cujo móvel é a revisão do parecer administrativo, que não valorou as boas práticas perpetradas pelo convênio 565/MAS/2003 (Firmado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

2.6. Com vistas a sanear contradições no Acórdão 4.900/2015 – Primeira Câmara, Maria Sônia Oliveira Campos também opôs embargos de declaração à deliberação (peça 63), solicitando o recebimento e provimento do pedido, para correção do julgado (peça 63, p. 21). Na peça, a parte discute as seguintes questões:

a) Se a recorrente prestou contas da segunda parcela dos recursos recebidos no bojo do Convênio 565/MAS/2003 e tomou as medidas cabíveis em relação à parcela anterior, de responsabilidade do prefeito antecessor, havendo contradição no julgado no que tange à omissão no dever de apresentação dos documentos (peça 63);

b) Se havia possibilidade de execução dos recursos do Convênio 565/MAS/2003 via

sistema bancário, justificando-se os saques diretamente no caixa, bem como comprovação integral das despesas realizadas no bojo do ajuste (peças 62; e 63, p. 15-18).

2.7. O Tribunal, por meio do Acórdão 6.088/2016 – Primeira Câmara (peça 77), deu parcial provimento ao recurso, para excluir da fundamentação do julgado a omissão no dever de prestar contas atribuída à recorrente, reduzindo-se, por conseguinte, a multa aplicada, conforme transcrito na parte introdutória desta instrução.

2.8. Em novos embargos de declaração, Maria Sônia Oliveira Campos aponta, também, contradição e omissão no Acórdão 6.088/2016 – Primeira Câmara, requerendo (peça 81, p. 57):

a) Em sede de Preliminar, pelo recebimento e provimento dos presentes Embargos para excluir a responsabilização da Embargante, dessa Tomada de Contas Especial, ante a ocorrência da prescrição quinquenal;

b) Em sede de Mérito, pede-se pelo recebimento e provimento dos presentes Embargos de Declaração para o fim de que seja corrigido o Acórdão ora embargado em suas contradições, excluindo-se a responsabilização da Embargante dessa Tomada de Contas Especial, a qual, se mantida, revela violação aos Princípios da Legalidade, do Devido Processo Legal e do Contraditório e Ampla Defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade empreendido pelo Ministro Relator à peça 92, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos do Acórdão 4.900/2015, alterado pelo Acórdão 6.088/2016, ambos da Primeira Câmara, em relação a recorrente, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, restituindo-se os autos à Serur para análise.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constituem objetos do recurso as seguintes questões:

a) Se houve prescrição em relação ao julgamento do Tribunal de Contas da União (TCU) que imputa débito à recorrente (peça 81, p. 5-44);

b) Se a recorrente comprovou a regular aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio 565/MAS/2003 (peça 81, p. 44-57).

5. Prescrição e julgamento do TCU que imputa débito à recorrente (peça 81, p. 5-44)

5.1. A recorrente afirma ter ocorrido a prescrição do poder de esta Corte imputar débito e multa a ela em relação aos fatos tratados nos autos, tendo em vista os seguintes argumentos, com acréscimo a informações já contidas no histórico desta instrução:

a) O convênio vigorou no período de 1/1/2003 a 30/6/2005, com prazo para apresentação da prestação de contas final até o dia 29/8/2008. A embargante assumiu a prefeitura municipal em 1/1/2005, gerenciando o município até 31/12/2008, sem que tivesse informação sobre a aplicação dos recursos relativos à primeira parcela, depositada em janeiro de 2004, gestão do prefeito anterior (peça 81, p. 6);

b) A recorrente, por meio do Ofício n. 125/2005, de 3/10/2005 (peça 1, p. 103),

encaminhou à Coordenadoria de Análise de Prestação de Contas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, documentos vinculados aos recursos financeiros do PAIF, referentes à segunda parcela do convênio em questão (peça 81, p. 6-7);

c) A Coordenação de Análise de Prestação de Contas, por meio do Ofício n. 4191, de 30/12/2005 (peça 1, p. 109-111), acusou o recebimento da documentação de prestação de contas da segunda parcela do convênio, encaminhada pela embargante. Mas, o órgão cobrou da ex-gestora a prestação de contas final do ajuste, englobando a primeira e a segunda parcelas, no valor de R\$ 56.000,00 (peça 81, p. 7);

d) Por meio do Ofício n. 1620/CPC/CGGT/FNAS/MSD, de 28/11/2007 (peça 1, p. 113-115), a Coordenação da Prestação de Contas prestou orientação à embargante acerca da apresentação da prestação de contas final (peça 81, p. 7);

e) O concedente, por intermédio do Ofício n. 0059/CPC/FNAS/DEFNAS/SNAS, de 25/1/2008 (peça 1, p. 119), comunicou a inadimplência em razão da não apresentação da prestação de contas final do ajuste, responsabilizando a recorrente pela quantia total de R\$ 54.000,00, atinente às duas parcelas recebidas (peça 1, p. 121-123). Informou, ainda, que o não atendimento da notificação contida no Ofício n. 1620/CPC/CGGT/FNAS/MSD implicaria na imediata instauração da TCE (peça 81, p. 7-8);

f) A embargante recebeu a segunda parcela do convênio e realizou a aplicação e a competente documentação comprobatória (peça 1, p. 103), não tendo condições de encaminhar a prestação de contas final dela cobrada, por conta da ausência de informações sobre a primeira parcela gerida pelo antecessor, no valor de R\$ 27.000,00, recebida em 29/12/2003 (peça 81, p. 8);

g) Essas informações constam da Petição de Ação de Improbidade Administrativa, interposta pela recorrente contra o antecessor, na busca da proteção ao erário e em atendimento à Súmula/TCU n. 230 (peça 81, p. 8-9);

h) A recorrente demonstrou ter aplicado e prestado contas da segunda parcela do ajuste, recebida durante a gestão dela, em 2005. Não pode realizar a prestação de contas final, por ausência de informações sobre a primeira parcela e tomou as medidas cabíveis para defesa do erário em relação a quantia recebida inicialmente (peça 81, p. 8);

i) A TCE foi instaurada tendo como fundamento a omissão no dever de prestar contas dos recursos vinculados ao Convênio 565/MAS/2003, Siafi 496508, conforme se nota no Relatório do Tomador de Contas (peças 81, p. 9-10; e 1, p. 238-248);

j) O documento demonstra que a tomada de contas especial responsabilizou José Pedro Ferreira Reis pelos valores da primeira parcela e a recorrente em função da segunda parcela do ajuste, no valor original de R\$ 27.000,00, correspondente ao montante corrigido de R\$ 52.199,50 (peça 1, p. 230). Isso confirma a realização da prestação de contas da segunda parcela do ajuste pela embargante (peça 81, p. 10);

k) A TCE foi concluída somente em 2012, conforme diversos documentos, a exemplo do Relatório e do Certificado de Auditoria, de 27/4/2012 (peça 1, p. 260-262 e 264), fato comprovado no exame preliminar nesta Corte (peça 2, p. 1). Houve, portanto, o transcurso de cerca de sete anos entre a data dos fatos, em 2005; e a instauração do processo (peça 81, p. 10);

l) A citação da embargante se deu, por meio do Ofício 2805/2014-TCU/SECEX-MA, de

29/9/2014, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos, portanto, cerca de nove anos depois dos fatos (peça 81, p. 10);

m) O processo foi instruído na Secretaria de Controle Externo do Estado do Maranhão – Secex/MA (peça 42), após a embargante ter apresentado as devidas alegações de defesa. A unidade técnica não considerou as irregularidades meras falhas formais, haja vista não ser possível estabelecer nexos de causalidade entre os recursos do convênio e o objeto conveniado. Em relação à omissão no dever de prestar contas, não obstante tenham considerado a apresentação de ação judicial pela recorrente em face do prefeito antecessor (peça 41, p. 7-10), afastando-se a responsabilidade pela primeira parcela do ajuste, não foi suprida a infração, pois a ex-gestora prestou contas dos valores sob a responsabilidade dela apenas em 26/2/2014. Com isso, propôs-se o julgamento pela irregularidade, com imputação de débito e multas com fundamento no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (peça 81, p. 11-14);

l) O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União – MPTCU, por sua vez, propôs que a multa se fundamentasse no artigo 57 da Lei 8.443/1992, ponderando-se a dosimetria da penalidade também pela omissão da embargante no dever de prestar contas, tendo o Tribunal acatado a alteração e apenado a parte e José Pedro Ferreira Reis, na forma do acórdão recorrido. Propôs, ainda, o não acolhimento da proposta de ciência ao órgão concedente, por conta do longo transcurso do tempo. Por meio do item 9.2 do julgado, a Corte acatou as razões de justificativa da ex-gestora em relação à primeira parcela dos recursos transferidos no bojo do ajuste, por ter ela adotado as medidas judiciais em relação ao antecessor, bem como os demais ajustes propostos pelo *paquet* especializado (peça 81, p. 14-18);

m) A embargante apresentou embargos de declaração, o qual foi julgado pela Corte, por meio do Acórdão 6.088/2016 – Primeira Câmara, dando parcial provimento ao recurso, na forma transcrita na parte introdutória desta instrução (peça 81, p. 18-20);

n) Constata-se prescrição nos julgamentos ora em debate, arguição embasada no princípio da Inafastabilidade de Jurisdição, previsto no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal (peça 81, p. 20);

o) Conforme o artigo 193 do Código Civil e a doutrina especializada, a prescrição pode ser alegada em qualquer grau de jurisdição pela parte a quem aproveita (peça 81, p. 20-21);

p) De acordo com o artigo 219, §5º, do Código de Processo Civil de 1973, com redação dada pela Lei 11.280/2006, o juiz pronunciará, de ofício, a prescrição (peça 81, p. 21-22);

q) No presente caso, os fatos imputados à embargante se referem a irregularidades ocorridas no exercício de 2005, conforme o Ofício de citação n. 2805/2014-TCU/SECEX-MA, de 29/9/2014, juntada aos autos em 23/10/2014 (peças 34, p. 1-5; e 36, p. 1), portanto após o transcurso de cerca de nove anos da data dos fatos, incorrendo na prescrição quinquenal relativa à imputação de débito na TCE (peça 81, p. 22);

r) O controle externo a cargo do Congresso Nacional em relação a contas públicas é exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União, sendo a TCE o instrumento utilizado para apuração de qualquer prejuízo ao erário em julgamento nesta Corte, conforme o artigo 8º, *caput* e §2º, da Lei 8.443/1992 (peça 81, p. 22);

s) No processo de TCE, conforme previsto no artigo 8º da Lei 8.443/1992, não há prazo

para apuração dos fatos, o que configura lacuna a merecer a devida integração legislativa (peça 81, p. 23);

t) A fixação desse prazo deve se amparar na legislação administrativa pertinente, na qual há previsão de prescrição no âmbito administrativo em cinco anos. Nesse sentido, dispõem os artigos 1º do Decreto-Lei n. 20.910/1932; 173, *caput*; e 174, *caput*, do Código Tributário Nacional; 54 da Lei 9.784/1999; 142, I, da Lei 8.112/1990; 13, §1º, da Lei 9.847/1999; e 1º da Lei 6.838/1980 (peça 81, p. 23);

s) A Lei de Improbidade Administrativa prevê prazo de cinco anos para ocorrência da prescrição nas ações por ato de improbidade;

t) Nesse sentido, consta recente acórdão proferido no Recurso Especial n. 1.480.350, da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, publicado em 12/4/2016. Esse julgado discute o §5º do artigo 37 da Constituição Federal, segundo o qual a Lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as ações de ressarcimento (peça 81, p. 23-42);

u) Para a Primeira Turma do STJ, no julgado apresentado no recurso, as ações de ressarcimento são imprescritíveis, na forma do dispositivo constitucional. Mas, nas deliberações do TCU, no exercício do controle externo, normalmente há imputação de débito e aplicação de multa, não havendo que se falar em exercício do direito de ação e, conseqüentemente, em imprescritibilidade. Desvio de verbas ou outra ilegalidade de que resulte prejuízo ao erário poderá ser objeto de ação de ressarcimento perante o Judiciário a qualquer tempo, dada a imprescritibilidade. O ônus da prova, no caso, é de quem pleiteia a devolução (peça 81, p. 25);

v) Entende a Primeira Turma do STJ que na TCE, ao contrário, cabe ao responsável comprovar a aplicação dos recursos públicos, restando responsável pelo débito ou pela multa, por mera presunção de prejuízo ao erário ou ausência ou falha na prestação de contas. Com isso, a atuação administrativa deve encontrar limites temporais, para não sujeitar os responsáveis pela aplicação dos repasses a provarem, a qualquer tempo, mesmo após décadas, a regular aplicação dos recursos, em ofensa a princípios basilares do Estado de Direito, como segurança jurídica e ampla defesa (peça 81, p. 25);

w) Considera a Primeira Turma do STJ, no julgado transcrito, em resumo, que, por conta da lacuna legislativa, não havendo previsão legal de período para atuação do TCU, deve ser aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos artigos 1º do Decreto 20.910/1932 e 1º da lei 9.873/1999 (peça 81, p. 25-26);

x) A Ministra Regina Costa, em voto vista no mesmo julgado, distingue que apenas é alcançada pela imprescritibilidade as hipóteses de “desfalque ou desvio de dinheiro, bens e valores públicos, conforme o artigo 16, III, de, da Lei 8.443/1992”. Quando a rejeição das contas e a imputação de devolução dos valores ao TCU se fundamentar nos incisos “a”, “b” e “c” do mesmo dispositivo legal, deve incidir a prescrição para a Administração Pública (peça 81, p. 42-44);

y) A condenação, no presente caso, fundamentada no artigo 16, III, “c”, da Lei 8.443/1992, não merece prosperar, tendo em vista a incidência do prazo quinquenal de prescrição, impondo-se o acatamento da preliminar apresentada (peça 81, p. 44).

Análise

5.2. Os argumentos da recorrente não merecem prosperar. A prescrição da pretensão punitiva e das ações de ressarcimento ao erário está entre os assuntos de maior complexidade enfrentados pelo TCU ou mesmo no Poder Judiciário. O tema é, sobremaneira, divergente, como relata o próprio Relator do REsp 1.480.350/RS, transcrito pela recorrente (peça 81, p. 31-32):

Sobre o tema, não desconheço precedente do Supremo Tribunal Federal (MS 26.210, Rel. Min Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 10/10/2008), no sentido de que a tomada de contas especial é um processo administrativo que visa identificar responsáveis por danos causados ao erário e, via de consequência, seria alcançada pela exceção da imprescritibilidade, prevista na parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal.

Entretanto, compulsando os votos desse julgado, verifico que a questão somente foi enfrentada sob o viés suscitado na impetração, de que a exceção à prescritibilidade das ações de ressarcimento não se aplicariam aos particulares, tese que restou rechaçada.

Outrossim, verifico que no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a Segunda Turma também se pronunciou sobre o tema, com menção ao julgamento da Suprema Corte, e concluindo pela imprescritibilidade da Tomada de Contas Especial ‘no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao Erário e à determinação do ressarcimento do prejuízo apurado’ (REsp 894.5391/PI, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 27/8/2009).

5.3. Nesta Corte, após intensas discussões, algumas premissas de interpretação se formaram no decorrer do tempo, entendendo-se não se aplicar ao TCU a prescrição quinquenal prevista no Decreto 20.910/1932, na Lei 9.873/1999 e em outros normativos, dadas as características peculiares do Controle Externo:

Acórdão 2.279/2007 - Segunda Câmara

A prescrição quinquenal prevista no Decreto 20.910/1932 não se aplica aos casos em que o TCU responsabiliza determinado agente por ato de que resulte dano ao erário, uma vez que tem como objeto as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem como todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal.

Acórdão 49/2008 - Primeira Câmara

A prescrição quinquenal veiculada na Lei 9.873/1999 não se aplica aos processos de tomada de contas especial, por possuir como fundamento o exercício regular do Poder de Polícia, diferentemente das atividades de controle externo previstas na Constituição Federal, que encerram, entre outros, os atos de gestão.

5.4. De outro lado, o Tribunal entende de forma distinta a incidência da prescrição em relação à pretensão punitiva da Corte para aplicação de sanções aos jurisdicionados e no que tange às ações de ressarcimento ao erário.

5.5. De acordo com o enunciado 282 da Súmula do Tribunal de Contas da União (TCU), as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. Logo, quanto à imputação de débito ao recorrente, não há que se falar em exclusão.

5.6. Por outro lado, a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil.

5.7. A divergência jurisprudencial existente no Tribunal no tocante à prescrição da pretensão punitiva foi recentemente uniformizada por meio do Acórdão 1.441/2016 – Plenário, de 8/6/2016, posterior aos precedentes citados pela parte, no sentido de se adotar o regime prescricional previsto



no Código Civil:

Acórdão 1.441/2016 – Plenário

Assunto:

Incidente de Uniformização de Jurisprudência a respeito da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União.

Sumário:

INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. PRAZO PRESCRICIONAL DAS SANÇÕES APLICADAS PELO TCU. SUBORDINAÇÃO AO PRAZO GERAL DE PRESCRIÇÃO INDICADO NO ART. 205 DO CÓDIGO CIVIL, CONTADO A PARTIR DA DATA DE OCORRÊNCIA DA IRREGULARIDADE SANCIONADA. INTERRUPTÃO, POR UMA ÚNICA VEZ, COM A AUDIÊNCIA, CITAÇÃO OU OITIVA VÁLIDA. REINÍCIO DA CONTAGEM LOGO APÓS O ATO QUE INTERROMPEU A PRESCRIÇÃO. SUSPENSÃO DO PROCESSO QUANDO A MORA FOR IMPUTADA AO JURISDICIONADO.

Acórdão:

(...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Redator, em:

9.1. deixar assente que:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

9.1.5. haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno;

9.1.6. a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;

9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal; (...)"

5.8. No caso concreto, as irregularidades ensejadoras das multas dos recorrentes (pagamento antecipado de despesas, conforme ofício de citação à peça 34) ocorreram entre 28/2/2005 e 10/8/2005. A pretensão punitiva, portanto, estaria prescrita a partir de 28/2/2015 até 10/8/2015, a depender das respectivas datas de quitação, observando-se o prazo de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil.

5.6. O despacho do Secretário de Controle Externo do Estado da Bahia, por delegação, que determinou a citação da responsável em última forma, por sua vez, data de 25/9/2014 (peças 32-33), interrompendo-se o prazo prescricional e reiniciando nova contagem, que estaria encerrada em 25/9/2025. O ofício citatório foi recebido em 23/10/2014 (peça 36). Portanto, a pretensão punitiva desta Corte em relação a todos os fatos geradores não estaria prescrita, podendo fundamentar sanções à recorrente. Assim, mostra-se correta a deliberação recorrida.

6. Comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos e Convênio 565/MAS/2003 (peça 81, p. 44-57)

6.1. A recorrente afirma ter comprovado a regular aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio 565/MAS/2003, havendo contradição no julgado, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) A embargante não foi omissa no dever de prestar contas e não cometeu dano ao erário, pois encaminhou em 2005 a prestação de contas dos recursos que aplicou relativos à segunda parcela do convênio, documentação recebida pela Coordenadoria de Análise de Prestação de Contas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, como se nota no Parecer Técnico n. 173/2014-CPC-TV(DSGM), no qual se propôs, após o saneamento do feito, a aprovação parcial das contas da recorrente (peças 81, p. 45-47; e 41, p. 27-28);

b) Com isso, comprovando a boa-fé da recorrente na gestão dos recursos financeiros atinentes à segunda parcela do ajuste, no valor de R\$ 27.000,00, o concedente propôs a aprovação das contas, com ressalvas. Para eles, a ex-gestora teria comprovado o correto emprego da verba pública na execução do objeto do convênio, bem como a restituição dos valores remanescentes (peça 81, p. 47-49);

c) A recorrente realizou a aplicação e a prestação de contas da segunda parcela dos recursos do convênio em epígrafe, razão pela qual lhe foi retirada a omissão no dever de prestar contas, prevista inicialmente no Acórdão 4.900/2015 – Primeira Câmara (peça 81, p. 49);

d) Entretanto, mesmo lhe sendo retirada a omissão no dever de prestar contas, que também fundamentava o dano ao erário, permanece a imputação de não comprovação do nexo de causalidade entre os recursos da segunda parcela do ajuste e as despesas realizadas, fundamentando-se o Acórdão 6.088/2016 – Primeira Câmara (peça 81, p. 49);

e) Segundo o Relator do Acórdão 6.088/2016 – Primeira Câmara, há inconsistências entre os extratos bancários e as datas dos cheques e dos recibos ou notas fiscais, conforme a relação de pagamentos (peça 31, p. 23-24). O cheque 850.022, emitido em 10/2/2005, por exemplo, no valor de R\$ 5.400,00, serviu para quitar diversas despesas, inclusive algumas delas após a emissão da cártula (peça 81, p. 49-50);

f) A data dos cheques sacados para pagamento em espécie deverá ser sempre anterior ao pagamento, pois o valor do documento adentra ao setor específico na prefeitura para quitação do

credor (peça 81, p. 50);

g) A instrução da Secex/MA (peça 32, p. 1-8), à p. 4, item 24, alínea “a”, mostra o nexo de causalidade entre o saque na Agência Bancária n. 2555, Conta n. 11921, no dia 10/2/2005, e os pagamentos realizados em espécie por conta dessa retirada, totalizando o montante de R\$ 5.400,00. Na letra “b” do mesmo parágrafo, consta a quitação em dinheiro de gastos relativos ao Cheque n. 850.024, emitido em 16/2/2005, atinente à folha de pagamento de fevereiro de 2005. Daí a contradição de que esses gastos tenham impedido o estabelecimento do nexo de causalidade entre parte dos recursos e o objeto conveniado (peça 81, p. 51-52 e 55);

h) Consta do voto do Ministro Relator, também, referência à argumentação da ex-prefeita de que os pagamentos em espécie se deveram à inexistência de agências bancárias no Município de Axixá/MA. Para o julgador, isso não autoriza o saque dos valores em dinheiro, pois tanto o artigo 20 da Instrução Normativa/STN 1/1997 quanto o termo de convênio dispõem que os gastos deveriam ocorrer por meio de cheque nominativo ao credor ou ordem bancária. Essa prática dificulta o estabelecimento do nexo de causalidade (peça 81, p. 52-53);

i) Com a leitura do artigo 20 da Instrução Normativa/STN 1/1997, não se pode extrair que os pagamentos somente poderiam ser feitos mediante cheque nominativo ao credor, pois o dispositivo trata da movimentação da conta bancária do convênio (peça 81, p. 53-54);

j) O que ocorreu no presente caso foi saque por cheque nominal para pagamentos de despesas do convênio, por meio do setor próprio da prefeitura, em espécie, tendo sido identificados como destinados a quitações de despesas do ajuste, por conta da ausência de agência bancária no Município de Axixá/MA, na época dos fatos. Trata-se de circunstância especialíssima, prevista em doutrina especializada sobre a matéria, o que demonstra a contradição no julgado (peça 81, p. 54-55);

k) O Ministro Relator aponta, ainda, como inconsistência que prejudica a comprovação dos gastos, os pagamentos a pessoa física para tiragem de quase 8500 cópias reprográficas e a Floripes de Maria Silva Pinto, sob a justificativa de “assessoria na área de assistência social”, por meio de cheque emitido em 10/2/2005 (peça 1, p. 105), com recibo atestado quase seis meses depois (peça 41, p. 100-101) (peça 81, p. 56);

l) Os argumentos acima se referem a pagamento realizado por meio do Cheque n. 850.022, emitido em 10/2/2005, cujo saldo em espécie foi utilizado para quitação de despesa do convênio em epígrafe, como comprovado na peça 41, p. 100-101. Isso demonstra a contradição na afirmação de que esses gastos em dinheiro tenham impedido o estabelecimento do nexo causal entre parte dos recursos e o objeto conveniado (peça 81, p. 56);

m) O próprio Ofício de Citação (peça 34, p. 1-5) demonstra a contradição no julgado, decorrente da alegação de ausência de nexo causal entre os saques de cheques para pagamento em espécie pela tesouraria da Prefeitura e as despesas dessa segunda parcela do ajuste em questão, pagas, conforme consta na própria identificação da imputação de débito (peça 81, p. 56-57).

Análise

6.2. Não há omissão ou contradição a ser sanada na deliberação embargada. Os embargos de declaração não se constituem em figura recursal adequada à rediscussão do mérito de questões anteriormente examinadas, devendo o responsável inconformado valer-se do recurso adequado para

provocar a reapreciação da matéria (Acórdão 2.249/2017 – Primeira Câmara).

6.3. A recorrente busca apenas rediscutir a matéria, sendo que o assunto em debate neste tópico foi completamente enfrentado nos embargos anteriores, como se nota na análise desta Secretaria, transcrita no relatório do acórdão recorrido e acatada pelo colegiado (peça 79, p. 11-14):

6.2. Não assiste razão à recorrente. É amplamente majoritário nesta Casa jurisprudência no sentido de que a falta de agência bancária no município não se presta a justificar o saque em espécie contra a conta de convênio, já que os pagamentos deveriam, por imposição normativa, ter sido feitos mediante cheque nominativo ou ordem bancária. O saque em espécie gera a impossibilidade de correlacionar os pagamentos declarados como efetuados, os documentos de despesa apresentados e a execução do objeto (Acórdão 3.708/2010 - Segunda Câmara).

6.3. Apenas em hipóteses excepcionalíssimas o Tribunal costuma aceitar saques diretamente no caixa e a execução de convênios com pagamentos em espécie, especialmente quando se consegue estabelecer clara compatibilidade entre as datas dos documentos comprobatórios e as retiradas (Acórdão 274/2008 – Plenário), o que não ocorreu na espécie.

6.4. A execução dos ajustes via sistema bancário constitui medida que já estava prevista no artigo 20 da Instrução Normativa/STN n. 01/1997, vigente há cerca de oito anos quando da execução do convênio ora em debate. O Decreto n. 7.507/2011, citado pela parte, o qual dispõe, em seu artigo 2º, que os recursos federais transferidos aos demais entes federativos serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais, apenas ratifica a histórica legislação dos convênios. As exceções à regra, previstas nos parágrafos do dispositivo citado, são ainda mais rígidas do que prevê a jurisprudência atual desta Corte:

§2º Excepcionalmente, mediante justificativa circunstanciada, poderão ser realizados saques para pagamento em dinheiro a pessoas físicas que não possuam conta bancária ou saques para atender a despesas de pequeno vulto, adotando-se, em ambas hipóteses, mecanismos que permitam a identificação do beneficiário final, devendo as informações sobre tais pagamentos constar em item específico da prestação de contas.

§3º Os saques em dinheiro para pagamento de despesas de pequeno vulto ficam limitados ao montante total de dez por cento do valor estabelecido na alínea "a" do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a cada exercício financeiro.

§4º O valor unitário de cada pagamento feito com o montante total sacado, na forma do §3º, não poderá ultrapassar o limite de um por cento do valor estabelecido na alínea "a" do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993, vedado o fracionamento de despesa ou do documento comprobatório.

6.5. A liberdade sustentada pela parte de gerir os recursos federais por meio de saques em espécie em município sem agência bancária traria manifesta fragilidade ao nexo de causalidade entre os repasses e as despesas, razão pela qual não se tem notícia sequer de discussão nesse sentido, senão nos casos estritos especificados acima. Essa conjuntura se mostra ainda mais perturbadora com a informação da parte de que 1.900 municípios no país não têm agência bancária, haja vista o volume de valores que seriam administrados dessa forma e os riscos que a sinalização de flexibilização na jurisprudência do Tribunal sobre o tema traria.

6.6. Nos autos, não se consegue concluir pela impossibilidade da gestão correta dos recursos federais, alegada pela ex-gestora. Ao consultar sites especializados na internet, constata-se que a distância entre Axixá/MA e Rosário/MA, localidade da agência do Banco do Brasil detentora da conta específica do convênio, era de apenas 24,3 Km, percorridos em cerca

de 24 minutos. Em Brasília, corresponderia ao trajeto entre sobradinho e o Plano Piloto. Não se consegue vislumbrar a dificuldade extrema do uso das agências bancárias alegada pela parte, especialmente quando essa postura é exigência inafastável de normas federais.

6.7. Essa concepção se torna mais transparente ao se debruçar sobre a documentação comprobatória dos gastos realizados com recursos vinculados ao ajuste (peça 41, p. 25-121), quando cotejados com as normas aplicáveis e a jurisprudência desta Casa.

6.8. De acordo com o Plano de Trabalho aprovado (peça 41, p. 33-35), o Convênio 565/MAS/2003 visava o:

Atendimento psicológico, social, entre outros, às famílias das crianças atendidas pela rede prestadora de serviços assistenciais no município de Axixá-MA, especificamente do Programa de Atenção à Criança – PAC, em parceria com outras políticas setoriais, de forma a contribuir para que essas famílias saiam da situação de vulnerabilidade social, bem como para lhes viabilizar condições e ações de geração e trabalho e renda.

6.9. Em termos físicos, o acordo previa a implantação de Centro de Referência da Assistência Social/Casa da Família, com atendimento de 300 famílias no período de vigência (peça 41, p. 34).

6.10. O prestador de contas, no Relatório de Cumprimento do Objeto, faz referência aos gastos realizados, com ênfase na contratação de assistentes sociais, psicólogos, agentes administrativos e coordenador (peça 41, p. 37-42).

6.11. É importante ressaltar que profissionais dessa natureza normalmente possuem ou deveriam possuir contas bancárias para gerir os respectivos salários, pelos mais diversos motivos, a exemplo de facilidade e segurança. Esse fato foi lembrado pela unidade técnica ao analisar as alegações de defesa da parte, como se nota no relatório do acórdão recorrido:

A alegação de ausência de agência bancária no município não pode ser acatada, tendo em vista que os prestadores de serviço e os professores devem ter contas correntes bancárias, para crédito dos recursos públicos a eles devidos por pagamento com cheques nominais ou outro meio capaz de identificar os favorecidos, e o fato não autoriza o gestor de recursos públicos a atuar em desconformidade com a legislação.

6.12. Ressalte-se, ainda, que o valor mensal recebido pela quase totalidade dos profissionais contratados no bojo do ajuste era de R\$ 1.000,00, montante considerável para ser gerido fora do sistema bancário. Assim, além da imposição legal, percebe-se que a gestão e transporte de grandes somas para a sede da prefeitura não condiz com a alegada eficácia administrativa.

6.13. Verifica-se que toda a gestão da parcela de responsabilidade da recorrente ocorreu por saques com cheques diretamente na “boca do caixa” (peça 41, p. 46-90), conjuntura que dificulta sobremaneira a identificação do real destino dos recursos federais. A unidade técnica teve parcimônia ao receber parte da documentação, quando constatada absoluta compatibilidade entre as datas dos documentos comprobatórios e os saques realizados (peça 32, p. 3-4, itens 23-25).

6.14. Por outro lado, é, de fato, dificultoso atestar gastos com cheques sacados antecipadamente para pagamentos de variadas despesas que ainda sequer existiam, cujos documentos comprobatórios datam de cerca de 45 dias até quase seis meses depois, como demonstrado em tabela elaborada pelos técnicos (peça 32, p. 4). Ou seja, em tese, o ente sacava os valores e os deixava guardados para gastos futuros, conjuntura não condizente com a gestão de convênios federais.

6.15. A análise individualizada da documentação comprobatória dos gastos traz ainda mais dúvidas sobre a lisura das despesas. Há, por exemplo, pagamentos a pessoa física para “tiragem” de quase 8.500 cópias reprográficas (peça 41, p. 95-97).

6.16. O suposto pagamento a Floripes de Maria Silva Pinto, para “assessoria na área de assistência social”, está embasado em cheque emitido em 10/2/2005 (peça 1, p. 105), com recibo atestado quase seis meses depois (peça 41, p. 100-101).

6.17. Quanto à “Folha de Pagamento Fevereiro/2005”, cujo saque ocorreu ainda em 16/2/2005, como destacado acima, nota-se que não seria dificultoso ao ente municipal emitir cheques nominais a cada contratado, haja vista serem apenas seis profissionais (peça 41, p. 103). Inclusive, seria responsabilidade deles descontar ou apresentar à compensação o título e não do município.

6.18. A gestão dos valores federais na forma empreendida pela recorrente traz claros prejuízos à identificação e comprovação dos gastos, não sendo possível que os órgãos de controle consigam atestar posteriormente as despesas realizadas. A administração das quantias na sede do município promove a mistura indevida de valores federais e municipais, especialmente diante da afirmação da recorrente de que até tributos eram geridos fora do sistema bancário, conjuntura gravíssima.

6.19. É até difícil de delinear o quadro fático em que agente do município saca os valores dos mais distintos ajustes federais e todo esse montante fica em mãos ou bolsos de uns poucos responsáveis ou mesmo nas gavetas da prefeitura junto com montantes recebidos a título de tributos, sendo pagas despesas na medida em que ocorrem. Por certo, essa realidade não pode sobrepujar a conjuntura de controle impingida pelas normas aplicáveis e pensada exatamente para evitar desvios.

6.20. Destaque-se que a execução de despesas com cheques não nominais ou nominativos ao próprio ente, no município de Axixá/MA, já foi identificada pelo Tribunal em outros processos contemporâneos à gestão da embargante, tendo a Corte atestado os efeitos deletérios dessa prática no delineamento do nexos de causalidade entre as despesas e os recursos federais repassados.

6.21. Nesse sentido, citem-se os Acórdãos 1.494/2012 e 4.242/2009, ambos da Primeira Câmara, extraíndo-se do voto condutor do último julgado citado o seguinte trecho:

2. Embora a prestação de contas apresentada pelo gestor, Sr. José Pedro Ferreira Reis, descrevesse despesas relacionadas ao objetivo pactuado, verificou-se que os recursos do convênio foram sacados mediante cheques emitidos em favor da Prefeitura Municipal ou emitidos com a indicação do favorecido em branco acompanhada de endosso da lavra do responsável no verso.

3. Em vista disso, não há como identificar os destinatários dos recursos retirados da conta bancária específica da avença e, conseqüentemente, não há comprovação de que esses recursos foram, de fato, utilizados para o pagamento das despesas declaradas na prestação de contas e nos recibos apresentados.

6.22. Assim, sem que se identifiquem elementos incontestáveis da vinculação entre os saques e as despesas realizadas, a jurisprudência desta Casa não permite a aprovação das contas dos responsáveis pela gestão irregular dos valores. Em cotejo com os precedentes citados, o pagamento por serviços técnicos é ainda mais grave do que pagamentos para obras ou aquisição de bens, pois, uma vez realizada a prestação, há dificuldade maior de atestá-la posteriormente, tendo em vista a natureza imaterial desses objetos.

6.23. Por fim, em relação à alegada aprovação das contas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome ou outros órgãos (peça 41, p. 27-28), deve-se citar jurisprudência pacífica do TCU no sentido de que a aprovação da prestação de contas no âmbito da entidade concedente não vincula a apreciação da matéria pelo TCU, podendo o Tribunal, nos limites de sua competência constitucional e legal, decidir de forma diversa com base nos elementos probatórios reunidos nos autos (Acórdão 2.386/2015 – Segunda Câmara).

6.4. Note-se que o trecho enfrenta integralmente e sem contradições os argumentos da recorrente, querendo ela apenas rediscutir o mérito dos primeiros embargos e da própria Tomada de Contas Especial.

6.5. A embargante não demonstrou a impossibilidade de gestão regular dos recursos do convênio pela via estreita da conta bancária específica ou instrumento capaz de identificar o credor. Ao contrário do que afirma, o *caput* do artigo 20 da Instrução Normativa/STN n. 1/1997 não autorizava o pagamento de despesas em espécie:

Art. 20. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Instrução Normativa, **devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, e em que fique m identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.** (Grifos acrescidos)

6.6. A gestão da recorrente integralmente por meio de saques na “boca do caixa”, cujo *modus operandi* se mostrou contumaz no ente municipal, como identificou esta Corte em outras investigações (Acórdãos 1.494/2012 e 4.242/2009, ambos da Primeira Câmara), é grave. Essa conjuntura fragiliza sobremaneira o nexo de causalidade entre o uso os recursos transferidos e as despesas realizadas.

6.7. O posicionamento da Corte, na espécie, mostrou-se acertado mesmo com da análise empreendida pelo Controle Interno, estando acobertado pela independência das instâncias. A fragilidade das contas restou clara sobretudo diante de gastos irreais, como a realização de cerca de 8.500 cópias reprográficas e tendo em vista o interregno entre os saques e as despesas, alguns deles distantes até seis meses, para os quais a parte não apresentou justificativa razoável. A documentação, como está, é insuficiente para comprovar as despesas, ao contrário do que entende a ex-gestora, não obstante afaste a omissão no dever de apresentar documentos.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis;
- b) A pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;
- c) Os embargos de declaração não se constituem em figura recursal adequada à rediscussão do mérito de questões anteriormente examinadas, devendo o responsável inconformado valer-se do recurso adequado para provocar a reapreciação da matéria;
- d) É amplamente majoritário nesta Casa jurisprudência no sentido de que a falta de



agência bancária no município não se presta a justificar o saque em espécie contra a conta de convênio, já que os pagamentos deveriam, por imposição normativa, ter sido feitos mediante cheque nominativo ou ordem bancária. O saque em espécie gera a impossibilidade de correlacionar os pagamentos declarados como efetuados, os documentos de despesa apresentados e a execução do objeto;

e) A aprovação da prestação de contas no âmbito da entidade concedente não vincula a apreciação da matéria pelo TCU, podendo o Tribunal, nos limites de sua competência constitucional e legal, decidir de forma diversa com base nos elementos probatórios reunidos nos autos.

7.1. Assim, os argumentos apresentados pela embargante têm apenas a finalidade de rediscutir o mérito do acórdão embargado e, por conseguinte, da própria TCE. Não há omissão ou obscuridade a ser sanada, impondo-se a rejeição do recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Diante do exposto, com fundamento no artigo 34 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, propondo:

- a) conhecer dos embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los;
- b) comunicar à embargante, à Prefeitura Municipal de Axixá/MA, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 19 de maio de 2017.

[assinado eletronicamente]

Judson dos Santos

AUFC – mat. 5677-4