

## VOTO

Considerando que o exame de admissibilidade cinge-se ao cabimento do recurso, sem indagar sobre a existência, ou não, de omissão, contradição ou obscuridade, verifica-se que os argumentos apresentados pela embargante enquadram-se, em tese, no que dispõe o art. 34 da Lei 8.443/1992. Logo, conheço dos embargos de declaração, uma vez que estão presentes os requisitos específicos de admissibilidade previstos nos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do RITCU.

2. O feito sob exame tratou, inicialmente, de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome em desfavor dos Srs. José Pedro Ferreira Reis e Maria Sônia Oliveira Campos, ex-prefeitos do Município de Axixá/MA, em razão de irregularidades na aplicação de recursos do Convênio 565/MAS/2003.

3. O referido ajuste teve como objeto a implantação de um centro de referência de assistência social – Casa da Família para ações sociais de atendimento a trezentas famílias cadastradas e beneficiárias dos serviços assistenciais do município, com prioridade para as famílias do Serviço de Atenção à Criança de zero 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.

4. Para tanto, foram previstos recursos da ordem de R\$ 113.400,00, sendo R\$ 108.000,00 a serem repassados pelo concedente, oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, e R\$ 5.400,00 a título de contrapartida do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS.

5. No entanto, em termos de recursos federais, foram repassadas duas parcelas, ambas no valor de R\$ 27.000,00, por meio de ordens bancárias emitidas, respectivamente, em 29/12/2003 e 29/12/2004 (peça 1, p. 45 e 87). Os créditos na conta específica do ajuste ocorreram em 2/1/2004 e 3/1/2005, conforme extratos à peça 1, p. 105, e à peça 19.

6. A citação do Sr. José Pedro Ferreira Reis, cujo mandato abarcou o período de 2001-2004, justificou-se por ter sido ele o responsável por gerir a primeira parcela dos valores transferidos, cuja regular utilização não foi comprovada.

7. Já a Sra. Maria Sônia Oliveira Campos, prefeita durante 2005-2012, foi citada pela não comprovação do regular emprego de parte da segunda parcela dos recursos. Em acréscimo, foi promovida a audiência da responsável para que justificasse a omissão no dever de prestar contas, pois foi em sua gestão que expirou o prazo de vigência do convênio.

8. O feito prosseguiu regularmente e, na sessão de 1/9/2015, a 1ª Câmara desta Corte julgou irregulares as contas dos responsáveis supracitados, condenando-os em débito.

9. Considerando a reprovabilidade das ocorrências relatadas, foi-lhes também aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Os valores foram fixados em R\$ 5.200,00 para o Sr. José Pedro Ferreira Reis e em R\$ 6.500,00 para a Sra. Maria Sônia Oliveira Campos.

10. Contra esta decisão, a ex-prefeita opôs embargos de declaração, os quais foram parcialmente acolhidos por intermédio do Acórdão 6.088/2016-1ª Câmara (peça 77).

11. Na ocasião, este Tribunal acordou em excluir da fundamentação do julgado a omissão no dever de prestar contas atribuída à ex-prefeita, tendo em vista que ficou demonstrado, nos autos, que a Sra. Maria Sônia Oliveira Campos apresentou, ainda em 2005, a prestação de contas relativa à parcela dos recursos repassados durante sua gestão. Ademais, a ex-prefeita demonstrou ter adotado as providências cabíveis em defesa do erário por meio do ajuizamento de ação de improbidade administrativa contra o gestor que a antecedeu, em observância à Súmula TCU 230 (peça 1, p. 192-212).

12. Desse modo, como decorrência da exclusão da omissão no dever de prestar contas do fundamento do julgamento, o valor da multa que havia sido imputada foi reduzido, de forma a corresponder a, aproximadamente, 10% do valor atualizado do débito (de R\$ 6.500,00 para R\$ 2.000,00).

13. Agora, a ex-prefeita opõe novos embargos de declaração no intuito de apontar a ocorrência de contradição e omissão na deliberação supracitada, tendo em vista que: (i) teria ocorrido a prescrição quinquenal do poder de esta Corte imputar-lhe débito e multa em relação aos fatos tratados nos autos; (ii) houve a demonstração da regular aplicação da segunda parcela do convênio; (iii) da leitura do art. 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; (iv) 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, uma vez que não havia agência bancária no município naquela época; e (v) os gastos em dinheiro não impediram o estabelecimento do nexo causal entre parte dos recursos e o objeto conveniado.

14. Em linha de consonância com o posicionamento da Serur, entendo que as alegações da embargante não merecem acolhimento.

15. De início, reitero que os embargos de declaração têm por finalidade corrigir obscuridade, omissão ou contradição em deliberações do Tribunal (art. 287 do RITCU). Seu objetivo não é o de proporcionar novo julgamento da questão posta nos autos, mas, tão somente, o de esclarecer, interpretar ou completar o pronunciamento anteriormente emitido, em benefício de sua compreensão ou inteireza.

16. Consoante expressamente mencionado na decisão ora atacada, foram identificadas inconsistências entre os extratos bancários e as datas dos cheques e recibos/notas fiscais correspondentes, as quais impediram o estabelecimento do nexo causal entre parte dos recursos e o objeto conveniado.

17. Sobre a matéria, o relatório que integrou a deliberação embargada destacou que:

*“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). (...)*

*6.4. 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. (...)*

*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. (...)*

*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. (...)*

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. (...)

6.18. 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. (...)

6.20. 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 nexo de causalidade entre as despesas e os recursos federais repassados. (...)

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. (...)” (grifo nosso).

18. O voto que fundamentou o acórdão, por sua vez, também destacou aspectos que conduziram à rejeição do recurso, **verbis**:

“(...) 20. Foram identificadas inconsistências entre os extratos bancários e as datas dos cheques e dos recibos/notas fiscais correspondentes que impedem o estabelecimento do nexo causal entre parte dos recursos e o objeto conveniado. A relação de pagamentos inserta à peça 31, p. 23-24, demonstra, por exemplo, que o cheque 850022, emitido em 10/2/2005, no valor de R\$ 5.400,00 (peça 1, p. 105), serviu ao pagamento de diversas despesas, inclusive algumas efetuadas após a sua emissão.

21. A unidade técnica que instruiu o feito originariamente chamou a atenção, ainda, para a ocorrência de saques de recursos para pagamentos em espécie, o que inviabilizou o estabelecimento do nexo de causalidade. (...)

23. Assiste razão à Serur ao afirmar que o saque em espécie dificulta o estabelecimento do nexo causal entre os recursos públicos e a execução das despesas. Em situações excepcionais, este Tribunal releva tal irregularidade quando, no caso concreto, o exame de todo o conjunto probatório existente nos autos permite que se faça a correlação necessária entre os valores repassados e os gastos efetuados. Contudo, isto não ocorreu na hipótese vertente.

24. Verificou-se a existência de cheques sacados antecipadamente para pagamentos de variadas despesas que sequer existiam e cujos documentos comprobatórios datam de 45 dias até aproximadamente seis meses depois (peça 32, p. 4). O que se observa, portanto, é que os valores eram sacados e permaneciam guardados para gastos futuros, prática não admitida na gestão de convênios

federais.

25. *Outras inconsistências que prejudicam a identificação e comprovação dos gastos foram apontadas pela Serur, dentre as quais pagamentos a pessoa física para ‘tiragem’ de quase 8.500 cópias reprográficas e pagamento 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).”*

19. Assim, endosso a análise técnica transcrita no relatório precedente e reputo não haver contradição a ser corrigida quanto a este ponto.

20. Sobre eventual omissão acerca da ocorrência de prescrição das ações de ressarcimento e da pretensão punitiva desta Corte, também não há reparos a fazer no julgado guerreado.

21. Nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, as ações de ressarcimento ao patrimônio público são imprescritíveis. Este é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (MS 26210/DF, in DJ de 10/10/2008) e desta Corte, nos termos da Súmula TCU 282, segundo a qual “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

22. Com relação à prescrição da multa, este Tribunal, em incidente de uniformização de jurisprudência (Acórdão 1.441/2016-Plenário), consolidou entendimento no seguinte sentido: (i) a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), a saber, de dez anos; (ii) o termo **a quo** para o prazo prescricional é contado a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil; e (iii) o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição, nos termos do art. 202 do Código Civil, recomeçando a contagem da data do ato que motivou a interrupção.

23. **In casu**, o crédito dos recursos sob responsabilidade da embargante ocorreu em 31/1/2005 (peça 1, p. 105, e peça 19). O despacho do Secretário de Controle Externo do Estado da Bahia que, por delegação de competência, determinou a citação da ex-prefeita, por sua vez, datou de 25/9/2014 (peças 32-33). Tendo em vista que não transcorreram mais de dez anos entre o termo inicial da contagem do prazo prescricional (data da compensação da ordem bancária) e a data do ato que autorizou a citação da responsável, não há que se falar em ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.

24. Por conseguinte, reputo não haver omissão a ser corrigida na decisão atacada.

25. Diante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de setembro de 2017.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator