TC 005.202/2015-9

Tipo: Tomada de Contas Especial (recurso de revisão)

Unidade jurisdicionada: Município de Caiçara do Rio dos Ventos - RN

Recorrente: Francisco Edson Barbosa (CPF 054.334.024-44)

Advogado: Não há.

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Tomada de Contas Especial. Convênio. Omissão no dever de prestar contas. Contas irregulares. Débito. Aplicação de multa. Recurso de revisão. Conhecimento. Razões recursais e documentação apresentada suficientes para alterar o mérito do julgado. Provimento do recurso.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão (peça 37) interposto por Francisco Edson Barbosa contra o Acórdão 7757/2015 – TCU – 2ª Câmara (peça 14), retificado por inexatidão material pelo Acórdão 9265/2015 – TCU – 2ª Câmara (peça 20).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

> **9.1. 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, julgar irregulares as contas do Sr. Francisco Edson Barbosa, condenando-o ao pagamento da quantia de R$ 196.020,00, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 1º/7/2010, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;**
>
> **9.2. aplicar ao Sr. Francisco Edson Barbosa a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;**
>
> **9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;**
>
> 9.4. autorizar, desde logo, caso solicitado e o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, o pagamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo de alertar o responsável que a falta de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65752937.

comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.5. encaminhar cópia do presente acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Rio Grande do Norte, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, § 7º do RI/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

1.2. A retificação restou assim especificada, *verbis*

Onde se lê: 9.2. (...) atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data do efetivo recolhimento (...)

Leia-se: 9.2. (...) atualizada monetariamente a partir da data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento (...)

HISTÓRICO

2. Trata-se da segunda instrução, em âmbito recursal, referente à tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE/MEC, em desfavor do Sr. Francisco Edson Barbosa, ex-prefeito do município Caiçara do Rio dos Ventos – RN (gestão de setembro/2009 a dezembro/2012), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao referido município, mediante o Convênio 700.810/2010, objetivando a aquisição de veículo automotor, zero quilômetro, com especificações para transporte escolar, no âmbito do Programa Caminho da Escola.

2.1. Para a execução do objeto foram previstos R$ 198.000,00, sendo que R$ 196.020,00 seriam repassados pelo concedente e R$ 1.980,00 corresponderiam à contrapartida. Os recursos federais foram transferidos em parcela única em 1/7/2010.

2.2. Regularmente citado, no âmbito do Tribunal (peça 9), o ex-prefeito deixou transcorrer o prazo fixado sem apresentar alegações de defesa, tampouco recolher o débito a ele imputado. Caracterizada, assim, a revelia do responsável, deu-se prosseguimento ao processo.

2.3. Por inexistir, até o julgamento, elementos nos autos que pudessem garantir que os recursos foram aplicados nos fins ajustados, julgou-se irregulares as contas, condenando em débito o ex-prefeito, e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2.4. Na primeira instrução realizada nesta Secretaria (peça 44) identificou-se a necessidade de se verificar os extratos bancários da conta corrente específica do Convênio 700.810/2010 com o intuito de comprovar o nexo causal entre recursos e objeto.

2.5. Promovida e cumprida a diligência pelo Banco do Brasil retornam os autos a esta Secretaria para complemento da instrução precedente (peça 44).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se os exames de admissibilidade contidos nas peças 38-40 que propôs conhecer do recurso de revisão, sem atribuição de efeito suspensivo, e que foi ratificado pelo Ministro-Relator (despacho de peça 43).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) houve prescrição do débito e da multa;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65752937.

b) os documentos trazidos pelas razões recursais são suficientes para afastar o débito e comprovar a regular aplicação dos recursos transferidos pelo convênio;

c) se persiste o julgamento pela irregularidade das contas pelo atraso na sua prestação.

5. Da prescrição do débito e da multa

5.1. Embora o recorrente não tenha alegado a prescrição do débito e da multa, por se tratar de matéria de ordem pública o exame da questão se impõe, ante a recente decisão do Supremo Tribunal Federal – STF que julgou o Tema 899 com repercussão geral.

Análise:

5.2. A alegação de prescrição assume particular relevância, dado o recente julgamento, pelo STF, do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da repercussão geral). Os significativos impactos deste julgamento foram objeto de análise pela Serur nos autos do TC 027.624-2018-8. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peça 57) cópia do exame e do pronunciamento da unidade emitidos pela Serur naquele processo, em que foram fundamentadas as seguintes premissas, que serão consideradas no presente exame:

a) 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 art. 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*";

b) embora o RE 636.886 tenha por objeto a execução de acórdão condenatório proferido pelo TCU, a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da Constituição, afeta a ação de ressarcimento como um todo, abrangendo não só a execução, mas também a pretensão condenatória. E, ao contrário da decisão proferida no julgamento do tema 897 (RE 852.475), no tema 899, relativo à atuação do Tribunal de Contas, a conclusão de que a pretensão de ressarcimento é prescritível foi estabelecida de forma categórica, sem ressalvar as condutas dolosas qualificáveis como ato de improbidade;

c) 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;

d) 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, entende-se que a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do tribunal de contas deve observar o regime Lei 9.873/1999;

e) considerando, porém, que o acórdão proferido no RE 636.886 ainda está sujeito à oposição de embargos declaratórios, não é recomendável reconhecer a prescrição desde logo, ante a possibilidade de esclarecimento da decisão em sentido diverso do ora defendido (notadamente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65752937.

quanto aos atos dolosos) ou mesmo a modulação de seus efeitos, para preservar as ações de controle instauradas com base no entendimento jurisprudencial até então vigente;

f) assim, nos casos em que a prescrição não tenha ocorrido por nenhum dos dois regimes (Código Civil ou Lei 9.873/1999), o desfecho do processo não se alterará, qualquer que seja a premissa adotada (imprescritibilidade, prescritibilidade pelo Código Civil ou pela Lei 9.873/1999), viabilizando-se o imediato julgamento. Já nas situações em que a pretensão de ressarcimento esteja prescrita por algum dos dois regimes, ou por ambos, é recomendável que o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal.

5.3. As manifestações da Serur juntadas à peça 57 foram elaboradas quando ainda não estava disponibilizado o inteiro teor do acórdão do RE 636.886. Em nova análise após a publicação da decisão (DJe de 24/6/2020), inclusive mediante o cotejo com os demais votos proferidos no julgamento, conclui-se pela subsistência das premissas indicadas acima, cabendo destacar dois aspectos relevantes.

5.4. O primeiro diz respeito à ressalva aos atos dolosos de improbidade. Observa-se que tanto na manifestação do TCU, como *amicus curiae* (peça 35 do RE 636.886), como na manifestação do Ministério Público Federal na condição de fiscal da ordem jurídica (peça 38), o tema 897 foi invocado com o fim de preservar a atuação dos tribunais de contas no caso de prejuízos causados dolosamente, mediante condutas típicas de improbidade administrativa. Todavia, o pedido não foi acolhido. No ponto, não houve divergência quanto ao entendimento do relator, de que "as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa".

5.5. O segundo aspecto diz respeito à não incidência do Código Civil no regime de prescrição do ressarcimento. Nos votos em que a questão do prazo prescricional foi abordada, a referência foi sempre ao prazo quinquenal, usualmente adotado pelas normas de direito público.

5.6. Com essas explicações adicionais, passa-se à análise da prescrição no caso em exame, considerando-se as premissas indicadas anteriormente.

5.7. Partindo-se dessas premissas, passa-se ao exame da prescrição no caso em exame.

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

5.8. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente 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, art. 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.

5.9. Entre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.

5.10. Entende-se que o termo inicial para contagem do prazo é o dia **27/8/2011** (peça 1, p. 371 - prazo final para prestação de contas), enquanto a citação do responsável foi ordenada em 16/4/2015 (despacho do Secretário-Substituto da Unidade Técnica - peça 6), com citação constante da peça 9, no dia **6/5/2015**. O acórdão foi julgado na sessão do dia 22/9/2015 (peça 14).

5.11. Aplicando as balizas definidas por esta Corte no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário ao caso em exame, verifica-se que as pretensões punitiva e de ressarcimento não estariam prescritas, pois entre o termo inicial e a interrupção do prazo prescricional e da interrupção (citação) até o julgamento decorreram menos de dez anos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65752937.

b) Análise da prescrição segundo o regime da Lei 9.873/99

5.12. Caso se adote as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e mesmo considerando-se o prazo geral, de cinco anos, observa-se que não teria ocorrido a prescrição. Para tanto, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

b.1) Termo inicial:

5.13. A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo em se tratando de infração de caráter permanente ou continuado. Nesta hipótese, a prescrição começa a correr não da data de cada fato, e sim "do dia em que tiver cessado" a permanência ou a continuidade.

5.14. Na hipótese em exame, o recorrente foi condenado pela inexecução parcial do objeto, logo, entende-se que há de se ter como termo inicial da prescrição a data final para prestação de contas **(27/8/2011)**, uma vez que neste instrumento deveria se comprovar a correta execução do objeto.

b.2) Prazo:

5.15. A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: "quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal".

5.16. Entende-se, inexistir nos autos, elementos suficientes para afirmar que a irregularidade, discutida nesta TCE, configura crime, logo, deve-se aplicar, a nosso sentir, o prazo geral de cinco anos estabelecido no art. 1º, da Lei 9.873/1999.

5.17. Assim, entende-se que do início da contagem do prazo até o primeiro marco interruptivo não devem ter decorridos cinco anos, sob pena da ocorrência da prescrição.

b.3) Da prescrição intercorrente:

5.18. Nos termos do art. 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".

5.19. Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

5.20. Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

5.21. A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a "apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso".

5.22. Em muitas situações o exame da prescrição intercorrente pode ficar prejudicado nos processos já em tramitação no TCU. Como a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, as peças que compõem a tomada de contas especial, elencadas no art. 10 da Instrução Normativa-TCU 71/2012, não contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, o que pode prejudicar a análise de eventual paralisação por mais de três anos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65752937.

5.23. Assim, caso o tribunal venha a adotar a sistemática da Lei 9.873/1999 para aferir a prescrição, convém avaliar, oportunamente, a possibilidade de ajustes na IN-TCU 71/2012, para que as tomadas de contas especiais encaminhadas ao tribunal contemplem informações sobre as interrupções ocorridas na fase interna do procedimento (como, por exemplo, declaração do órgão instaurador da TCE, de que o processo não ficou paralisado por mais de três anos, na forma do art. 1º, § 1º, da citada lei).

5.24. Estabelecidas as premissas: (a) termo inicial e (b) prazo e (c) prescrição intercorrente, há que se apurar as causas interruptivas da prescrição.

b.4) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

5.25. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe "por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato" (art. 2º, II).

5.26. Importante mencionar que diversos são os atos que interrompem a prescrição intercorrente, atos estes que têm em sua gênese e objetivo dar impulso ao processo e a solução do feito. Podem ser citadas, sem a pretensão de exauri-las, as hipóteses capazes de impedir o alcance da prescrição intercorrente, quais sejam:

a) qualquer ato legal ou regulamentar que impulsione o processo à tomada de decisão, tais como o requerimento para a produção de provas necessárias à apuração do feito, notificação da parte interessada para apresentar defesa ou alegações finais;

b) decisão que julgue pedido da parte interessada;

c) informes que consolidem a apuração do fato e informes que sirvam de fundamento para decisão de autoridade ou colegiado, notas e pareceres técnicos, pareceres jurídicos;

d) decisões de autoridades ou colegiados;

e) aditamento da inicial, entre outros.

5.27. Com esses fundamentos, é possível verificar que a prescrição foi interrompida:

(1) em **23/3/2015**, uma vez que, a nosso sentir, o protocolo da TCE no TCU caracteriza-se ato inequívoco de apuração e, portanto, incide a regra insculpida no art. 2º, II, da Lei 9.873/1999. Dessa forma, ocorreu nova interrupção do prazo da prescrição na data de protocolo da TCE nesta Corte. A data a ser considerada deve ser o dia 23/3/2015, pois é a data que consta na peça 1 desta TCE e que na descrição do evento (Aba "Histórico") está registrado como "Documento juntado ao processo 005.202/2015-9 por Secex-RN/SA".

5.28. Importante mencionar que a interposição do recurso de revisão reabre a contagem do prazo referente a prescrição intercorrente. Dessa forma, os atos inequívocos de apuração devem ser, novamente, apurados a partir da interposição do recurso de revisão que foi o dia **5/2/2020** (peça 37).

5.29. Verifica-se, portanto, novos marcos interruptivos:

(2) **11/3/2020**, pronunciamento da unidade técnica acerca do exame de admissibilidade (peça 40);

(3) **1/4/2020**, despacho do Ministro-Relator que conheceu o recurso (peça 43).

b.5) Interrupções pela citação dos responsáveis nesta Corte:

5.30. A prescrição também é interrompida "pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital", nos termos do art. 2º, 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65752937.

esse fundamento, houve nova interrupção em decorrência da citação desta Corte de Contas para a apresentação das alegações de defesa:

(1) em **6/5/2015** (peça 9), citação realizada por esta Corte de Contas.

5.31. Cabe destacar, por oportuno, que, em se tratando de devedores solidários, a interrupção da prescrição feita a um prejudica aos demais. Incide, nesse caso, regra própria da teoria geral das obrigações, segundo a qual "a interrupção efetuada contra o devedor solidário envolve os demais" (art. 204, § 1º, do Código Civil). São consequências próprias da solidariedade (a exemplo da regra de que o credor pode demandar qualquer dos devedores, art. 275 do Código Civil), que não precisam ser repetidas em cada diploma legal específico.

b.6) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

5.32. Por fim, a prescrição também se interrompe "pela decisão condenatória recorrível" (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, houve a interrupção em **22/9/2015**, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 14). Essa interrupção é relevante, por estabelecer prazo para interposição do recurso.

b.7) Exame do caso concreto:

5.33. Especificamente quanto a esta TCE, as próprias causas de interrupção enumeradas acima permitem evidenciar que o processo teve andamento regular, não se operando a prescrição intercorrente.

5.34. Desde o termo inicial (27/3/2011) até o julgamento do mérito por esta Corte em nenhum momento as causas interruptivas, do art. 2º, ultrapassaram os limites prescritos na Lei 9.873/1999.

5.35. Logo, há informações suficientes nos autos para evidenciar o regular andamento do feito, não se verificando a prescrição intercorrente prevista na Lei 9.873/1999.

b.8) Conclusão:

5.36. Independentemente da existência de outras causas interruptivas não enumeradas acima (notas técnicas, pareceres, instruções de auditores nesta Corte, manifestação do MP-TCU), cujo levantamento não se fez necessário, observa-se, pelos eventos indicados, que em nenhum momento transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição (nem mesmo se se considerasse o prazo geral de cinco anos), tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

5.37. Partindo-se da premissa de que a pretensão reparatória segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, 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.

6. Da comprovação da execução do objeto

6.1. Defende-se no recurso que o objeto do Convênio 700.810/2010 foi corretamente executado conforme demonstram os documentos, ora colacionados, nas presentes razões recursais.

6.2. Argumenta que:

a) delegou a prestação de contas a seus assessores e somente teve ciência da inexistência após a abertura de TCE pelo FNDE;

b) após a adoção de providências conseguiu localizar a documentação no escritório de contabilidade e que seriam suficientes para a comprovação do objeto e da regular prestação de contas;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65752937.

c) a documentação consiste nos seguintes elementos probatórios:

c.1) documento enviando a prestação de contas acompanhado do aviso de recebimento (peça 37, p. 15-17);

c.2) extratos bancários (peça 37, p. 19-28);

c.3) Relação de pagamentos e Relatório de prestação de contas (peça 37, p. 29-32);

c.4) Declaração de realização dos objetivos (peça 37, p. 33);

c.5) Nota fiscal de aquisição do ônibus escolar (peça 37, p. 34);

c.6) cópia do cheque nominal ao fornecedor (peça 37, p. 39-40);

c.7) inspeção do Inmetro para liberação do uso do ônibus escolar (peça 37, p. 60);

c.8) Bilhete de seguro DPVAT comprovando à propriedade do veículo (peça 37, p. 61);

c.9) fotografias do ônibus (peça 37, p. 11-14)

Análise:

6.3. Conforme visto na instrução de peça 44, a prestação de contas dos gestores de recursos públicos, instituto republicano e de estatura constitucional, pressupõe o cumprimento de requisitos. Para que as contas sejam julgadas regulares, ainda que com ressalvas, deve-se atender ao tripé sustentador da apreciação, as três acepções da prestação de contas, quais sejam:

(a) consecução da integralidade do objeto, conforme acordado, e com o pleno atendimento dos objetivos estabelecidos no pacto, acepção material;

(b) apresentação da prestação de contas com documentação idônea e apta a comprovar a regularidade das despesas executadas, a exemplo de declarações de execução do objeto, documento do DPVAT, notas fiscais, relação de pagamento, comprovações das destinações, entre outros, bem como o atendimento às normas pertinentes ao instrumento celebrado, trata-se da acepção formal; e

(c) o nexo de causalidade entre os recursos alocados ao objeto e a sua realização, estabelecido por linha contínua e demonstrável, que se inicia na liberação do repassador e termina na realização do objeto; comprovando, inequivocamente, que o objeto foi realizado com os recursos a ele destinados, integralmente nele aplicados ou oportunamente devolvidos, acepção financeira.

6.4. Pertinente, ainda, mencionar que se insere no conjunto de obrigações do gestor a comprovação, por meio de elementos e evidências que demonstrem a regularidade e a licitude dos meios (licitação, dispensa ou inexigibilidade daquela adequação dos preços, obediência a princípios constitucionais, legais, regulamentares e normativos) utilizados para o alcance dos fins pactuados.

6.5. O inadimplemento das obrigações descritas nas alíneas "a" e "c" do parágrafo precedente, em regra, conduz ao julgamento pela irregularidade com aplicação do débito. Já se houver falhas na segunda ponta do tripé, a natureza e a gravidade devem ser examinadas em cada caso concreto não implicando na imposição automática de débito.

6.6. No caso concreto, já tinha se entendido (peça 44) que o recorrente, por meio da documentação colacionada, conseguiu demonstrar quase todos os requisitos referentes à prestação de contas. Somente remanesceu dúvida em relação ao nexo causal.

6.7. Dessa forma, ratifica-se todo o exame contido na peça 44 (itens 5.7 a 5.13) e avalia-se o último requisito ainda não comprovado, qual seja a existência do nexo causal entre recursos e objeto.

6.8. Na peça 44 restou registrado, *verbis:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65752937.

> 5.10 No tocante ao terceiro requisito, vale mencionar que os recursos foram depositados na agência Banco do Brasil 1088-X, conta corrente específica 13049-4 (peça 1, p. 377).
>
> 5.11 Embora se verifique a existência de cheque nominal ao fornecedor (peça 37, p. 39-40), os extratos bancários juntados não demonstram a saída dos recursos da conta específica. Observa-se que os extratos juntados terminam em dezembro de 2010 (peça 37, p. 19-28) ao passo que o cheque foi emitido em maio de 2011.
>
> 5.12. O documento constante à peça 37, p. 40 (pagamento à MAN Latin América Indústria e Comércio de Veículos LTDA) além de não comprovar a retirada dos recursos da conta específica do presente convênio, ainda faz referência ao Convênio 458.708 e não ao Convênio 700.810/2010, ora sob discussão.
>
> 5.13 Ademais, na parte inferior, o documento dá entender que se tratava de um boleto e não do desconto do cheque nominal emitido e que serviria para demonstrar o nexo causal. Consta, ainda, como agência cedente a de número 2659-X diversa da agência 1088-X que abrigaria a conta corrente específica do convênio.
>
> 5.14 Dessa forma, não há comprovação de que o ônibus adquirido pelo município com a Nota fiscal de peça 37, p. 34 tenha sido pago com os recursos do Convênio 700.810/2010. Nesse sentido, por se tratar da última oportunidade do recorrente, entende-se, de forma a prestigiar a verdade material, necessário realizar diligência ao Banco do Brasil para requisitar a documentação bancária referente ao convênio em questão.

6.9. Os documentos juntados após a diligência, em especial, o extrato da conta corrente específica (peça 52, p. 13) demonstra que os recursos utilizados para aquisição do ônibus escolar, de fato, tiveram origem na conta específica do convênio, o que demonstra o nexo causal, último requisito para a comprovação da correta aplicação dos recursos públicos repassados.

6.10. Nesse sentido, reitera-se o exame empreendido na peça 44 e com o complemento realizado nesta instrução (comprovação do nexo causal) propõe-se a reforma do acórdão recorrido e o afastamento da condenação do recorrente.

7. Do julgamento pela irregularidade das contas pelo atraso na sua prestação

7.1. Após se verificar a correta prestação de contas, torna-se necessário examinar se a omissão, com o consequente atraso na prestação, é suficiente para manter o julgamento pela irregularidade das contas e ensejar a aplicação da multa do art. 58, da LO-TCU.

Análise:

7.2. Os precedentes desta Corte de Contas, em sua grande maioria, têm estabelecido que a intempestividade ou a omissão da prestação permite a exclusão do débito, mas não elide a omissão inicial, impondo o julgamento pela irregularidade com a aplicação da multa.

7.3. Permite-se transcrever as seguintes ementas, *verbis*:

> A apresentação extemporânea da prestação de contas, sem atenuantes que justifiquem o atraso, porém com elementos que comprovem a boa e regular aplicação dos recursos, permite a exclusão do débito, mas não elide a omissão inicial, cabendo o julgamento pela irregularidade das contas com aplicação de multa (Acórdão 1217/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar).
>
> A apresentação da prestação de contas após a citação do responsável pelo TCU, sem atenuantes que justifiquem o atraso, porém com elementos que comprovem a boa e regular aplicação dos recursos, permite a exclusão do débito, mas não elide a omissão inicial, cabendo o julgamento pela irregularidade das contas com aplicação de multa (Acórdão 4704/2020-TCU-1ªCâmara, Relator Ministro Benjamim Zymler).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65752937.

> A apresentação intempestiva de documentação comprovando a boa e regular aplicação dos recursos financeiros recebidos da União elide o débito, mas não afasta a omissão inicial do gestor, ensejando a irregularidade das contas com a aplicação de multa ao responsável (Acórdão 4838/2017-TCU-2ªCâmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

7.4. Há ainda um segundo entendimento que estabelece marco temporal. Afirma-se que somente haverá omissão, e, portanto, julgamento pela irregularidade se a prestação de contas ocorrer após a citação do TCU. Nesse sentido, podem ser citadas as ementas dos seguintes acórdãos, *verbis*:

> A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação feita pelo TCU. A apresentação da prestação de contas até o momento anterior ao da citação configura intempestividade no dever de prestar contas e deve ser considerada falha formal, hipótese que, aliada à demonstração da adequada e integral aplicação dos recursos, conduz ao julgamento das contas pela regularidade com ressalva (Acórdão 1792/2020-TCU-1ªCâmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira)
>
> A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação por essa irregularidade. Prestadas as contas antes de expedida a comunicação processual, não há incidência do art. 209, § 4º, do Regimento Interno do TCU, por falta do suporte fático delimitado pela norma (Acórdão 964/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes)
>
> A citação pelo TCU é o marco temporal a partir do qual a apresentação da prestação de contas não descaracteriza a omissão (Acórdão 4816/2017-TCU-2ªCâmara, Relatora Ministra Ana Arraes) .
>
> A apresentação da prestação de contas a destempo, mas até o momento anterior ao da citação pelo TCU, configura intempestividade no dever de prestar contas. A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação por essa irregularidade (Acórdão 5773/2015-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro José Múcio).

7.5. Por fim, há um terceiro entendimento que, embora minoritário, ainda diverge sobre a questão posta sob exame e considera que a existência de questões atenuantes pode descaracterizar a irregularidade, transcreve-se a ementa, *verbis:*

> Quando a prestação de contas, apresentada após a condenação em débito, demonstra a boa e regular aplicação dos valores transferidos, a omissão injustificada, a depender das circunstâncias atenuantes, pode ser relevada e as contas julgadas regulares com ressalva em recurso (Acórdão 6776/2017-TCU-2ªCâmara, Relator Ministro Vital do Rêgo).

7.6. No caso concreto, em linha com os precedentes que constituem a corrente majoritária, entende-se elidido o débito, mas persiste a multa, por dois motivos relevantes.

7.7. A um, houve condenação do responsável e somente no recurso de revisão comprovou-se a regularidade do débito, logo, nem mesmo o entendimento defendido pela segunda corrente socorreria o responsável.

7.8. A dois, porque não se verificou razões suficientes para se afirmar a existência de circunstâncias atenuantes, também, não se aplicando a tese exposta na terceira corrente interpretativa desta Corte.

7.9. Dessa forma, entende-se elidido o débito, mas existente a irregularidade referente à prestação intempestiva das contas.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores (peça 44 com o complemento desta segunda instrução), conclui-se que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65752937.

8.1. a) No tocante à prescrição do débito:

a.1) em decorrência do sentido e alcance do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, definidos pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário 636.886, é prescritível a pretensão reparatória exercida pelo tribunal de contas. Os fundamentos da decisão e a ausência de ressalvas na enunciação da tese permitem concluir que a ação de ressarcimento pode se desenvolver a qualquer tempo, na hipótese de condutas dolosas, apenas no âmbito judicial, sujeitando-se à prescrição na esfera administrativa;

a.2) até que sobrevenha norma específica para disciplinar a prescrição relativa à atuação do tribunal de contas, entende-se aplicável o regime previsto na Lei 9.873/1999. Referida lei contempla parâmetros que preponderam no conjunto de normas de direito público e que são compatíveis com o rito do processo de controle externo, e já é utilizada pelo STF para estabelecer limitação temporal ao exercício da pretensão punitiva pelo TCU;

a.3) aplicando-se os parâmetros tanto do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, quanto da Lei 9.873/1999 à situação em exame, verifica-se que NÃO se operou a prescrição.

b) restou demonstrada a consecução do objeto por meio dos seguintes elementos:

b.1) nota fiscal da aquisição do ônibus escolar (peça 37, p. 34) com a consequente liberação pelo Inmetro para o uso do bem (peça 37, p. 60) e, por fim, o bilhete de seguro DPVAT que comprova a propriedade do veículo pelo Município de Caiçara do Rio dos Ventos - RN (peça 37, p. 61);

b.2) fotos do ônibus (peça 37, p. 11-14);

c) apresentação correta da prestação de contas comprovada pela declaração de realização dos objetivos (peça 37, p. 33) cumulada com a relação de pagamentos e relatório de prestação de contas (peça 37, p. 29-32) e combinada com os elementos que comprovam a consecução do objeto são suficientes para atender a correta comprovação

d) nexo causal entre os recursos e o objeto que pode ser extraído do extrato da conta corrente específica 13049-4 (peça 52, p. 13), agência Banco do Brasil 1088-X;

e) os documentos ora trazidos são suficientes para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, mas não afastam a irregularidade referente a intempestividade na prestação de contas dos recursos recebidos, o que enseja a apenação prevista no art. 58, da Lei 8.443/1992.

8.2. Com base nessas conclusões, propõe-se **dar provimento parcial** ao recurso e afastar o débito imposto ao recorrente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, com fundamento nos art. 35, da Lei 8.443/92, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) Conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento para:

a.1) julgar irregulares as contas do Sr. Francisco Edson Barbosa, com fulcro no art. 58, da Lei 8.442/93;

a.2) em consequência, tornar sem efeito o débito e reduzir [*de R$ ... para R$ ...*] o valor da multa, objetos dos itens 9.1 e 9.2 do acórdão recorrido, respectivamente;

b) dar ciência do acórdão que for prolatado à recorrente e aos demais interessados, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65752937.

TCU/Secretaria de Recursos/2ª Diretoria,
em 9/9/2020

Giuliano Bressan Geraldo

Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 6559-5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65752937.