

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 033.084/2015-7 [Aposos: TC 001.123/2019-0, TC 001.122/2019-3]

Natureza: Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial

Recorrentes: Município de Barreirinhas/MA e Albérico de França Ferreira

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. COMPROVAÇÃO DA DEVOLUÇÃO DO SALDO DO CONVÊNIO PELO MUNICÍPIO. ENTREGA PELO EX-PREFEITO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório o percuente parecer produzido pela Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU (peça 207):

*“Trata-se de recursos de revisão interpostos pelo Senhor Albérico de França Ferreira Filho, prefeito municipal de Barreirinhas/MA, e pela Prefeitura Municipal de Barreirinhas/MA contra o Acórdão n.º 10.555/2018-TCU-1.ª Câmara, que considerou ambos os recorrentes revêis, julgou irregulares as contas de Albérico de França Ferreira Filho, sem aplicação de débito, porém imputando-lhe multa de R\$ 30.000,00 do art. 58, inciso I, da Lei n.º 8.443/1992, e julgou irregulares as contas do município de Barreirinhas/MA, condenando-o ao pagamento do débito de R\$ 59.752,30.*

2. *Cuida o processo de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em desfavor dos Senhores Albérico de França Ferreira Filho e Arieldes de Macário da Costa (excluído da relação processual no acórdão recorrido), prefeitos municipais de Barreirinhas/MA, respectivamente, nos períodos de 30/9/2009 a 31/12/2012 e de 2013 a 2016, em razão da omissão no dever de prestar contas do Convênio n.º 703870/2010, que teve por objeto a aquisição de veículos automotores para transporte escolar.*

3. *Do total de R\$ 943.000,00 previstos para o ajuste, foram repassados pelo FNDE ao município a quantia de R\$ 933.570,00. O período de vigência do convênio foi entre 30/12/2010 e 28/3/2012, com previsão para a apresentação da prestação de contas até 30/4/2013, tendo em vista as alterações de prazo promovidas pelas Resoluções CD/FNDE n.º 2/2012 e n.º 43/2012, em razão da implantação do Sistema de Gestão de Prestação de Contas.*

4. *A condenação em débito do município decorreu do não recolhimento de saldo do convênio. De outra parte, a multa aplicada ao ex-prefeito derivou da não apresentação tempestiva da prestação de contas.*

5. *A análise dos revisionais, elaborada pela Serur, encontra-se à peça 204. A instrução foi dividida em duas partes: exame preliminar da prescrição e exame de mérito da nova documentação acostada aos autos e das alegações recursais.*

6. *Em síntese, quanto à prescrição, a Unidade Técnica evidenciou não ter ela ocorrido na TCE segundo os parâmetros da Lei n.º 9.873/1999. Quanto ao mérito, entendeu assistir razão aos recorrentes, de modo que sugere acolher os argumentos recursais, conhecer dos recursos de revisão, e dar-lhes provimento a fim de considerar as contas do ex-prefeito e do município regulares com ressalva, dando-lhes quitação.*

7. *No campo meritório, manifestamos nossa concordância quanto aos fundamentos da análise promovida pela Serur na peça 204, com o adendo do Sr. Secretário à peça 206. Como*

consignou a instrução, os dois recorrentes ofereceram distintos argumentos para a reforma do julgado combatido, já que as condenações não provieram da mesma irregularidade.

8. Em relação ao município, o Acórdão n.º 4.787/2020-TCU-1.ª Câmara já lhe havia concedido quitação, diante da comprovação de pagamento do débito, porém suas contas remanesceram irregulares. Na presente fase, o município conseguiu demonstrar que a data do efetivo recolhimento do saldo de recursos não aplicados ao final da vigência do ajuste, 31/10/2017, foi anterior à data do acórdão recorrido, 4/9/2018, em que o ente foi condenado (peças 79 e 123). Segundo o Despacho da peça 139, o Acórdão n.º 10.555/2018-TCU-1.ª Câmara transitou em julgado para o município de Barreirinhas/MA em 1/11/2018.

9. Ante a comprovação de que, por ocasião da prolação da decisão recorrida, o município não mais era devedor do FNDE, cabe acolher o recurso de revisão do ente municipal para que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva. Como lembrou a instrução, a ressalva das contas se justifica pelo atraso observado no recolhimento do saldo do convênio, que deveria ter ocorrido ao final de sua vigência, em 2013.

10. Em relação ao ex-prefeito, foi demonstrado na presente etapa que o recorrente apresentou contas extemporaneamente, em 22/11/2017 (peça 87, p. 7). Tal atraso pode ser atenuado se for considerado que a apresentação da prestação de contas, prevista para 30/4/2013, recaiu no mandato do prefeito sucessor, o que impossibilitou ao prefeito ora multado adotar providências relativas à comprovação dos recursos aplicados. Tão logo retornou ao cargo de prefeito em 2017, o recorrente apresentou as contas do convênio de seu período anterior à frente da prefeitura (2009-2012).

11. A apresentação das contas, mesmo que intempestiva, aliada à constatação de que a compra dos veículos objeto do convênio foi regular, com provas de que foram entregues e emplacados, sem indícios de desvios ou locupletamento, permitem descaracterizar o ilícito e afastar a culpabilidade do recorrente pela omissão no dever de prestar contas, o que é suficiente para fundamentar o provimento do recurso para excluir a multa do item 9.6 do acórdão vergastado.

12. Há ainda outro aspecto favorável ao recorrente, não abordado na instrução. Constata-se da etapa prévia do processo que o Senhor Albérico de França Ferreira Filho foi citado em solidariedade com as empresas CNH Industrial Brasil Ltda. (Iveco Latin América Ltda.) e Man Latin America Indústria e Comércio de Veículos Ltda. pelos débitos originais de R\$ 123.000,00 e R\$ 820.000,00. No Voto do acórdão recorrido (peça 80), as razões de justificativa apresentadas pelas empresas contratadas foram acolhidas, sendo aproveitadas em favor do ex-prefeito, o que resultou em afastamento do débito relativo à presunção de não execução do convênio. A despeito da elisão do dano, permaneceu a irregularidade imputada ao recorrente pela omissão no dever de prestar contas, sendo-lhe impingida a multa de R\$ 30.000,00.

13. Entretanto, consideramos ter havido um equívoco no motivo da multa aplicada ao ex-prefeito, cuja conduta ilícita, expressa no ofício citatório, foi omitir-se no dever de prestar contas dos valores transferidos no convênio, cujo prazo expirou em 30/4/2013. Tal obrigação não era do recorrente, mas do prefeito sucessor, que demonstrou, de seu turno, ter entrado com ação judicial para ter acesso aos documentos do convênio não encontrados na Prefeitura, tendo seu nome sido excluído da presente TCE (item 9.1 do acórdão recorrido). Nesse caso, incide a Súmula/TCU n.º 230, conforme disposto abaixo.

*Compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito e o prazo para adimplemento dessa obrigação vencer ou estiver vencido no período de gestão do próprio mandatário sucessor, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público.*

14. Considerando que os recursos foram transferidos e aplicados na gestão do recorrente, mas o prazo para a apresentação das contas do convênio se encerrou na gestão do sucessor, apenas caberia a imputação de débito ao prefeito antecessor, com a multa proporcional do art. 57 da Lei n.º 8.443/1992. Como no caso concreto o dano foi expurgado, mostra-se incompatível com a

*jurisprudência do Tribunal a aplicação da multa do art. 58, inciso I, ao Senhor Albérico de França Ferreira Filho, por inexistência de conduta omissa imputável a esse gestor.*

15. *Tendo em vista que o efeito devolutivo do recurso de revisão é pleno, com possibilidade de reexame de todos os elementos que constam dos autos (Acórdão n.º 3.421/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão n.º 599/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro), a contrariedade à Súmula n.º 230 do TCU constitui fundamento idôneo para o provimento do recurso do ex-prefeito. Entendemos, ademais, que as contas do recorrente devem ser julgadas regulares, sem a ressalva sugerida pela Serur, dada a ausência de impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal.*

16. *Com relação à prejudicial de mérito da prescrição, a Serur adotou as premissas descritas abaixo para exame de sua ocorrência no caso concreto.*

*a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas';*

*b) 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, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais, independentemente de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória; e*

*c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime da Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito. Assim, sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999.*

17. *Em pesquisa aos autos, a Serur identificou o termo inicial do prazo prescricional e uma lista de eventos interruptivos (art. 2.º da Lei n.º 9.873/1999), tendo concluído não ter transcorrido prazo suficiente para se operar a prescrição das pretensões punitiva e reparatória, tanto pelo prazo geral de cinco anos (art. 1.º), quanto pelo prazo relativo à prescrição intercorrente (art. 1.º, § 1.º).*

18. *Em relação ao tema da prescrição, em recentes pareceres exarados nos processos de controle externo, após a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no RE n.º 636.886 (Tema 899 da repercussão geral), esta representante do Ministério Público de Contas tem defendido que seja adotado o regime previsto na Lei n.º 9.873/1999 como solução adequada para regular a prescrição para a atuação do Tribunal, até que sobrevenha norma específica, tanto por observar os parâmetros que preponderam no conjunto de normas do direito público, como por ser, também, a norma que já vem sendo utilizada pelo STF para reger a limitação temporal ao poder sancionador do TCU. Outrossim, entende-se que deva ser aplicado o mesmo marco normativo para as pretensões punitiva e de ressarcimento do dano ao erário.*

19. *Em pesquisa ao portal do STF, verifica-se que foi certificado o trânsito em julgado da decisão tomada no RE n.º 636.886 em 5/10/2021. Portanto, se já era possível o julgamento imediato de causas sobre o tema do precedente firmado, independentemente da publicação ou do trânsito em julgado do 'leading case', com a certidão mencionada acima o entendimento fixado pela Suprema Corte se consolida em definitivo.*

20. *Cabe registrar que a prescrição e a decadência são matérias de ordem pública que podem ser arguidas em qualquer tempo e grau de jurisdição e, inclusive, ser reconhecidas de ofício pelo julgador, o que nos leva à convicção de que o novo entendimento veiculado pelo RE n.º 636.886 tem aplicação imediata a todos os processos em curso no TCU, independentemente da época da ocorrência dos fatos.*

21. *A Lei n.º 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1.º, caput), e um prazo especial, previsto no art. 1.º, § 2.º, 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'. Com relação a essa particular hipótese, registre-se o entendimento do STJ no sentido de que a*

*pretensão punitiva da Administração Pública em relação a infração administrativa que também configura crime em tese somente se sujeita ao prazo prescricional criminal quando instaurada a respectiva ação penal (REsp 1116477/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2012, DJe 22/08/2012). Como não há notícia nos autos sobre a instauração de ação penal que verse sobre os fatos objeto desta TCE, cumpre-nos adotar o prazo geral quinquenal para a análise da prescrição no caso concreto.*

22. *No que toca ao termo inicial do prazo, deve ser considerada a data da prática da infração, nos termos do art. 1.º da Lei n.º 9.873/1999. Pela natureza das irregularidades da TCE, acompanhamos a Serur na escolha da data final para prestação de contas do convênio como termo a quo do prazo prescricional (30/4/2013).*

23. *Prevê a Lei n.º 9.873/1999 que a prescrição se interrompe ‘pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital’ (art. 2.º, inciso I). Aqui cumpre destacar que, nesse regime legal, a interrupção se dá pela notificação ou citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. A prescrição também se interrompe ‘por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato’ (art. 2.º, inciso II) e ‘pela decisão condenatória recorrível’ (art. 2.º, inciso III).*

24. *Sob esses fundamentos, a partir das peças constantes dos autos, houve a interrupção da prescrição nas seguintes datas:*

*- Em 4/8/2014, data de recebimento, pelo Senhor Albérico de França Ferreira Filho, do Ofício n.º 842E/2013-SEAPC/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE, que informou ao ex-prefeito sobre a omissão no dever legal de prestar contas dos recursos do convênio (peça 1, p. 76).*

*- Em 9/1/2015, data da Informação n.º 07/2015-SEAPC/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE, que reportou o exaurimento de todas as medidas administrativas com vistas à apresentação da prestação de contas do convênio, e os pressupostos para a instauração de Tomada de Contas Especial (peça 1, pp. 144-145).*

*- Em 26/2/2015, data do Relatório de TCE, que concluiu que o dano ao erário apurado foi de R\$ 933.570,00, sob a responsabilidade solidária do Senhores Albérico de França Ferreira Filho e Arieldes Macário da Costa, ex-prefeitos de Barreirinhas/MA (peça 1, pp. 387-396).*

*- Em 21/9/2015, data do Relatório de Auditoria da Controladoria-Geral da União (peça 2, pp. 15-17).*

*- Em 24/11/2015, data de autuação do presente processo no TCU.*

*- Em 3/5/2016, data de encaminhamento, pelo TCU, do Ofício de diligência n.º 1029/2016-TCU/SECEX-MG ao Banco do Brasil, que solicitou dados bancários dos recursos transferidos pelo FNDE relativos à conta do convênio (peça 11).*

*- Em 21/3/2017, data de encerramento da instrução da Secex-MG, que propôs citar o Senhor Albérico de França Ferreira Filho e o município de Barreirinhas/MA pelas irregularidades e débitos levantados na instrução técnica (peças 19-20).*

*- Em 17/4/2017, data de recebimento da citação do TCU pelo município de Barreirinhas/MA (peça 30).*

*- Em 18/12/2017, data de encerramento de nova instrução da Secex-MG, que propôs citar o Senhor Albérico de França Ferreira Filho e as empresas Iveco Latin América Ltda. e Man Latin América Ind. e Com. de Veículos Ltda. pelas irregularidades e débitos levantados na instrução técnica (peças 35-36).*

*- Em 29/1/2018, data de recebimento da citação do TCU pelo Senhor Albérico de França Ferreira Filho (peça 58).*

*- Em 29/3/2018, data de encerramento da instrução de mérito da Secex-MG (peças 75-77).*

*- Em 4/9/2018, data da sessão de julgamento do Acórdão n.º 10.555/2018-TCU-1.ª Câmara (peça 79).*

25. *Pelo retrospecto acima, verifica-se, com efeito, que não restou caracterizado no caso concreto o decurso do prazo prescricional de cinco anos previsto no art. 1.º, caput, da Lei n.º*

9.873/1999, ou do prazo trienal previsto no art. 1.º, § 1.º, da mesma norma. Sem embargo, conforme já consignado neste parecer, em termos substanciais restou demonstrado que não mais subsistem os fundamentos da decisão condenatória atacada pelos presentes revisionais.

26. Pelo exposto, esta representante do Ministério Público de Contas propõe que os recursos de revisão interpostos pelo Senhor Albérico de França Ferreira Filho e pela Prefeitura Municipal de Barreirinhas/MA contra o Acórdão n.º 10.555/2018-TCU-1.ª Câmara sejam conhecidos, e, no mérito, providos, de modo a julgar as contas do ex-prefeito regulares, do município de Barreirinhas/MA regulares com ressalva, e excluir a multa do item 9.6 aplicada ao ex-prefeito.”

É o relatório.