GRUPO II – CLASSE I – PRIMEIRA CÂMARA
TC 015.947/2021-1
Natureza(s): Recurso de reconsideração em tomada de contas especial
Órgão/Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
Responsáveis: Francisco Roberto Pinto (012.960.863-72); Instituto de Estudos Pesquisas e Projetos da Uece Iepro (00.977.419/0001-06); Placido Aderaldo Castelo Neto (391.709.003-10)
Representação legal: Francisco de Assis Moura Araripe; Juliana Costa Soares (23.136/OAB-CE); Daniel Carlos Mariz Santos (14.623 /OAB-CE) e outros.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA DO OBJETO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. ARGUMENTO DE PRESCRIÇÃO AFASTADO. ATOS DE INVESTIGAÇÃO INTERROMPEM O PRAZO PRESCRICIONAL OBJETIVAMENTE PARA TODOS OS ENVOLVIDOS NA CADEIA CAUSAL DO DANO. INTELIGÊNCIA DA RESOLUÇÃO TCU 344/2022 E DA RESOLUÇÃO TCU 367/2024. ÔNUS DA PROVA DO GESTOR DE RECURSOS PÚBLICOS. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), peça 181, que contou com a anuência do respectivo dirigente, peça 182; bem como o parecer divergente do MP/TCU, peça 183.

Transcrevo a instrução da unidade técnica a seguir, *in verbis*:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração (peças 149 e 164) interpostos pelo Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da Fundação Universidade Estadual do Ceará (Iepro) e por Francisco Roberto Pinto contra o Acórdão 1.196/2024-TCU-Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Weder de Oliveira (peça 129).

1.1. Reproduz-se integralmente o teor do dispositivo da decisão objurgada:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar revéis os Srs. Plácido Aderaldo Castelo Neto e José Jackson Coelho Sampaio, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com base no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Francisco Roberto Pinto;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Instituto de Estudos, Pesquisa e Projetos da UECE;

9.4. excluir José Jackson Coelho Sampaio da relação processual;

9.5. julgar irregulares as contas do Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da UECE, de Francisco Roberto Pinto e de Plácido Aderaldo Castelo Neto, com base nos arts. 1º, I, 16, III, "c", 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até as datas dos seus efetivos recolhimentos, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil S.A., nos termos do art. 23, III, "a", da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, III, "a", do RI/TCU:

9.5.1. Débito de responsabilidade solidária do Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da UECE e Francisco Roberto Pinto:

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*	*Tipo da parcela*
31/7/2012	*79.362,00*	*Débito*
19/5/2017	*76,73*	*Crédito*

9.5.2. Débito de responsabilidade solidária do Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da UECE e Plácido Aderaldo Castelo Neto:

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*	*Tipo da parcela*
31/7/2012	*10.638,00*	*Débito*
19/5/2017	*10,29*	*Crédito*

9.6. aplicar individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores a seguir especificados, fixando aos responsáveis o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, "a", do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	*Valor da multa (R$)*
Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da UECE	*20.000,00*
Plácido Aderaldo Castelo Neto	*5.000,00*
Francisco Roberto Pinto	*17.000,00*

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, II, da Lei 8.443/1992;

9.8. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RI/TCU, os parcelamentos das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar dos recebimentos das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, os recolhimentos 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, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.9. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Ceará, em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.10. enviar cópia desta deliberação ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. e aos responsáveis;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

9.11. informar aos interessados que o inteiro teor desta deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

HISTÓRICO

2. Preambularmente, faz-se breve memorial dos fatos restrito aos de interesse para o exame do recurso.

3. O Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) instaurou esta tomada de contas especial ante a não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por intermédio do convênio Fundeci 2012/263, firmado entre o BNB, o Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da Fundação Universidade Estadual do Ceará (Iepro) e a Fundação Universidade Estadual do Ceará (UECE) para a execução do objeto do projeto "Melhoramento Genético de Aves Nativas (Caipiras) em Comunidades dos Municípios de Coreaú, Frecheirinha, Moraújo, Tianguá, Mucambo e Graça, do estado do Ceará" com a utilização de linhagens puras e de incubadoras (chocadeiras) elétricas. Responsabilizaram-se pelas irregularidades apuradas o Iepro, Francisco Roberto Pinto, Plácido Aderaldo Castelo Neto e José Jackson Coelho Sampaio.

4. Firmou-se o convênio no valor de R$ 99.057,00, dos quais R$ 90.000,00 à conta do concedente e R$ 9.057,00, a título de contrapartida, à conta do convenente. O ajuste vigeu entre 6/7/2012 e 6/8/2013 e o prazo para a apresentação da sua prestação de contas findou em 5/10/2013. A União repassou R$ 90.000,00 em 31/7/2012 (peças 63 e 64).

5. A instauração da tomada de contas especial se fundou na "não comprovação da execução física e/ou financeira do convênio" (peça 77).

6. O tomador de contas concluiu (peça 78) que houve prejuízo ao erário no valor de R$ 89.912,98 e imputou a responsabilidade ao ora recorrente Iepro, na condição de contratado, e ao ora recorrente Francisco Roberto Pinto, Diretor-Presidente do instituto no período de 30/4/2010 a 4/4/2013.

7. Validamente citados, os ora recorrentes aduziram suas alegações defensórias.

8. Examinadas as alegações, o Tribunal agasalhou expressamente, como faz claro o item 16 da fundamentação da decisão (peça 130), as conclusões formuladas pela AudTCE condensadas a seguir:

a) os ora recorrentes malograram comprovar o atingimento dos objetivos do ajuste e das metas por meio dele pactuadas;

b) os ora recorrentes malograram comprovar a realização de parte das despesas e houve desembolsos não relativos ao objeto do ajuste;

c) cabe imputar ao ora recorrente Francisco Roberto Pinto somente as parcelas do débito apurado relativas aos fatos havidos em sua gestão – e não as demais incluídas no instrumento de sua citação.

9. À luz da sua Resolução 344/2022, o Tribunal entendeu que não tiveram lugar as prescrições das pretensões do Estado-persecutor ao ressarcimento do erário e à punição da responsável previstas na Lei 9.873/1999.

10. Daí as deliberações consignadas nos subitens 9.2, 9.5, 9.5.1, 9.5.2, 9.6 e 9.7 do dispositivo da decisão reproduzido no subitem 1.1 desta instrução.

11. Diante disso, vêm os responsáveis mencionados neste memorial interpor o recurso ora examinado.

ADMISSIBILIDADE

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

12. Perfilham-se os exames de admissibilidade juntados às peças 150 e 166, acolhidos pelo relator do recurso, Ministro Walton Alencar Rodrigues (peças 153 e 168), em que se propõe conhecer do recurso e suspender os subitens 9.2, 9.5, 9.5.1, 9.5.2, 9.6 e 9.7 da decisão combatida.

MÉRITO

13. Delimitação

13.1. Quanto ao mérito do recurso, no essencial é de perquirir se, tal como alegado:

a) prescreveram as pretensões do Estado-persecutor à condenação dos ora recorrente a ressarcir o erário e à sua punição mediante aplicação de multas (nesta instrução, item 14);

b) os ora recorrentes lograram comprovar a execução física e financeira do objeto do convênio exigidos no termo deste (ibid., item 15);

c) não competia ao ora recorrente Iepro comprovar a execução física e financeira do objeto do convênio (ibid., item 16);

d) não se levou a cabo a responsabilidade subjetiva do ora recorrente Francisco Roberto Pinto (ibid., item 17);

e) julgamentos precedentes emanados por esta Corte em tomadas de contas especiais instauradas em procedimentos de controle administrativos de convênios celebrados pelo Iepro socorrem o ora recorrente Francisco Roberto Pinto (ibid., item 18).

14. Da não ocorrência de prescrição

14.1. Os recorrentes aduzem a tese de que prescreveram as pretensões do Estado-persecutor ao ressarcimento do erário e à sua punição mediante aplicação de multa.

14.2. Parafraseia-se a seguir a sustentação da tese exarada por Francisco Roberto Pinto à peça 149, p. 5-18.

14.3. Haveria que iniciar a contagem do prazo prescricional em 6/10/2013, data em que, como estabeleceram as infratranscritas cláusulas oitava e nona do convênio (peça 4, p. 4), "as contas deveriam ter sido prestadas":

CLÁUSULA OITAVA — DA VIGÊNCIA:

A vigência deste Instrumento será de 13 (treze) meses, contados a partir da data de sua assinatura.

CLÁUSULA NONA — DA PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL:

A prestação de contas final será apresentada pelo CONVENENTE ao CONCEDENTE em até 60 (sessenta) dias após o término da vigência deste Convênio.

14.4. O convênio teria sido celebrado em 6/7/2012, de maneira que teria vigido até 6/8/2013 e que "a prestação final das contas deveria [...] ter sido apresentada aos 06 de outubro de 2013".

14.5. Não obstante, entre 6/10/2013 e "a primeira notificação válida do [ora] [r]ecorrente", que teria tido lugar em 20/11/2020, haveria "transcorr[ido] período suficiente para integralizar o tempo do prazo prescricional previsto para ocorrer nos processos autuados nesta Corte de Contas".

14.6. Caberia aplicar ao caso concreto o infratranscrito entendimento formulado pelo Ministério Público especializado reproduzido no relatório do Acórdão 620/2024-TCU-Segunda Câmara, pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer e prolatado no TC 015.079/2021-0:

*[...] com base na Resolução-TCU 344/2022, **a contagem do prazo prescricional teve início com a apresentação da prestação de contas em 26/3/2014** (peça 6, p. 2), sendo interrompida em*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

28/11/2017 (notificação do Iepro, peças 22 e 23), 4/4/2018 (parecer financeiro, peça 19, p. 8), 12/4/2018 (notificação do Iepro, peças 25 e 26), 12/4/2018 (parecer técnico, peça 18, p. 4), 5/3/2020 (reanálise financeira, peça 21), 12/3/2020 (reanálise técnica, peça 20), 6/7/2020 (notificação do Iepro, peças 31 e 32, recebida em 7/7/2020), 27/11/2020 (reanálise técnica, peça 45), 27/11/2020 (reanálise financeira, peça 46), 26/3/2021 (instauração da TCE, peça 67), 19/4/2021 (Relatório de TCE, peça 71), 18/5/2021 (Relatório de auditoria, peça 75), 27/5/2021 (autuação no TCU), 30/6/2022 (instrução, peças 82 a 84), 17/5/2023 (instrução, peças 122 a 124), entre outros, não se verificando a ocorrência da prescrição quinquenal, tampouco a paralisação do processo por mais de três anos sem a prática de atos de apuração das irregularidades com relação à entidade convenente (Iepro).

*Quanto aos demais responsáveis, todavia, **entendemos que atos de apuração praticados exclusivamente em face do Iepro** – como, p. ex., notificações dessa entidade em 20/9/2017 e 12/4/2018 (peças 23 e 26) e pareceres e análises financeiras elaborados considerando apenas o Iepro como responsável – **não possuem o condão de interromper a contagem do prazo prescricional a todos indistintamente**, de modo a conceder-lhes efeitos erga omnes, visto que o Sr. Francisco Roberto Pinto, a Universidade Estadual do Ceará e o Sr. José Jackson Coelho Sampaio somente vieram a ser responsabilizados tempos depois, com a sua notificação por meio de ofícios expedidos em 5/11/2020 (peças 39, 41 e 43), com recebimento em 18/11/2020 (peças 39 e 40), 12/11/2020 (peças 41 e 42) e 12/11/2020 (peças 43 e 44), respectivamente, consumando-se especificamente com relação a tais responsáveis a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, cujo prazo havia se iniciado em 26/3/2014. [grifos do recorrente]*

14.7. Diante disso, a contagem do prazo prescricional teria iniciado com a apresentação da prestação de contas em 6/4/2014 (peça 15, p.1) e teria sido interrompida pelas ocorrências dos seguintes fatos processuais:

aos 08/03/2018 com a primeira análise técnica (peça 23), 11/03/2018 (análise financeira, peça 24), 10/11/2020 (análise técnica, peça 45), 22/09/2020 (análise financeira, peça 46), 28/12/2020 (análise técnica, peça 59), 30/12/2020 (análise financeira, peça 60), 26/03/2021 (instauração da TCE, peça 74), 19/04/2021 (Relatório de TCE, peça 78), 22/05/2021 (Relatório de Auditoria, peça 82), 29/06/2022 e 28/03/2023. (instrução, peça 89 e 122).

14.8. Não obstante "as datas descritas anteriormente", nestas contas do ora recorrente "o marco inicial da contagem do prazo prescricional seria em verdade em momento anterior a apresentação das contas final do convênio, devendo ser contado desde o momento que tenha se configurado a omissão no dever de prestar contas", com fundamente no inciso I do art. 4º da Resolução-TCU 344/2022, e não com fundamento no inciso II do mesmo dispositivo.

14.9. Nesse sentido seria a fundamentação do Acórdão 620/2024-TCU-Segunda Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer e prolatado no TC 015.079/2021-0, de que se extrai o seguinte trecho:

*8. No tocante à prescrição, conquanto os pareceres precedentes da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) e do Procurador do MP/TCU mencionem a data de entrega da prestação de contas como sendo o marco inicial para a prescrição, **o artigo 4º da Resolução/TCU 344/2022 lista situações que, uma vez ocorridas, dão ensejo a essa contagem da prescrição material, devendo-se considerar, naturalmente, a primeira delas que ocorrer como a inauguradora dessa contagem.***

*9. Portanto, tem-se o início do marco prescricional no caso em concreto em 7/10/2013, nos termos do art. 4°, inciso I, da aludida Resolução, porquanto **constatada, naquela ocasião, a primeira circunstância deflagradora do cômputo prescricional, qual seja, a omissão em prestar contas em relação à data final aprazada para tanto.***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

10. A título de reflexão sobre a data a ser considerada em situações como a dos autos, não há como se conceber, por exemplo, que, após o prazo final para a prestação de contas (considerada este uma causa iniciadora da prescrição – inciso I do art. 4° da Resolução TCU 344/2022), transcorram 2, 3 ou 4 anos para, em seguida, em caso de tais contas virem a ser prestadas, tenha-se uma consequente desconsideração daquela ocorrência da omissão para fins de novo recomeço da marcha prescricional, substituindo-a pela nova ocorrência do inciso II do art. 4° da aludida norma regulamentar (data da apresentação da prestação de contas ao repassador), como se pairasse sobre a hipótese normativa do inciso I uma espécie de condição de validade resolutiva, na qual ela deixaria de subsistir após prestadas as contas, o que não faz qualquer sentido lógico jurídico. Em verdade, trata-se de interpretação sequer extraível do texto normativo da Corte de Contas, bem como de sua Lei de suporte (Lei 9.873/1999), ao menos a partir dos métodos hermenêuticos tradicionalmente utilizados, e tampouco compatível com o instituto da prescrição.

11. Ainda na linha do exemplo supra, caso a omissão perdurasse por mais de 5 anos e, após tal prazo, as contas viessem a ser prestadas, ter-se-ia uma desconstituição da prescrição quinquenal em prejuízo do jurisdicionado em face de um ato do próprio responsável para tentar suprir sua omissão, com a desconsideração do marco inicial do inciso I, mesmo com a prescrição já plenamente consumada? A resposta me parece indubitavelmente negativa, porquanto uma vez iniciada a prescrição, ante o acontecimento de qualquer uma das situações do art. 4º da Resolução/TCU 344/2022, o seu curso não tem um "reinício" caso constatadas as demais ocorrências ali descritas, sofrendo os efeitos, tão somente, das causas de interrupção e de suspensão, desde que fundadas nas novas situações estabelecidas nos artigos 5º, 6º e 7º da Resolução 344, daí porque se afigura equivocada, no caso em tela, a utilização do marco inicial da prescrição como sendo a data da apresentação das contas, visto que tal marco já havia se principiado no dia seguinte à constatação da omissão, iniciando- se precisamente ali a mora Estatal, incidindo a circunstância do inciso I do art. 4º da Resolução/TCU 344/2022.

14.10. O processo TC 015.079/2021-0 teria o mesmo objeto destas contas especiais, conquanto em municípios diferentes, a saber a "Colaboração Financeira do Concedente ao Convenente para a execução do projeto intitulado "Melhoramento Genético da Galinha d'Angola (Capote)", motivo por que "não se justifica[ria] terem tratamentos diferentes, mormente o TCU não pode ter decisões conflitantes e/ou contraditórias, posto que avaliam praticamente os mesmos atos e ocorridos nos mesmos períodos".

14.11. A apresentação da prestação final das contas do Convênio 2012/263 competia a "Plácido/Aderaldo Castelo Neto" e teria sido levada a cabo em 9/4/2014.

14.12. Os instrumentos de comunicação acerca dos fatos objeto destas contas teriam sido recebidos ou expedidos por "Plácido Aderaldo Castelo Neto (peças 19, 20, 21 e 22)" e por "Luis Carlos Mendes Dodt (peças 25, 26, 27, 28 e 29)". Para o ora recorrente teria havido unicamente "expedição de comunicação pessoal ao responsável na data de 20/11/2020 (peça 48 e 49), ou seja, transcorridos mais de 06 (seis) anos desde a apresentação das contas do convênio".

14.13. Em momento algum o ora recorrente teria sido "devidamente cientificado do processo de prestação de contas que tramitava", de maneira que "nenhum marco interruptivo de prescrição deve ser considerado" no que diz respeito a suas contas. Haveria que fazer a contagem do prazo prescricional "de forma individualizada por agente, posto tal instituto ter natureza personalíssima e não incidir sobre todos os interessados de maneira indistinta".

14.14. Nesse sentido os seguintes trechos de fundamentações de decisões desta Corte:

a) trecho da fundamentação do Acórdão 620/2024-TCU-Segunda Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer e prolatado no TC 015.079/2021-0:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

14. Com efeito, a prescrição é matéria de natureza subjetiva, de sorte que eventual chamamento aos autos de um responsável não tem o condão de suspender ou interromper o curso da marcha prescricional em caráter erga omnes, para pessoas que nem sequer foram instadas como responsáveis ainda no processo em curso, portanto, não identificadas e não identificáveis como tais naquele momento. [...]

[...]

16. Não há falar, destarte, em uma interrupção da prescrição erga omnes no processo, especialmente a ponto de atingir terceiros que dele nem sequer faziam parte no momento da prática do dito ato interruptivo, pois, como visto, se a sua natureza é de ordem subjetiva e a sua contagem individualizada, deve a prescrição incidir sobre um responsável já identificado no processo como destinatário desse ato, ao menos potencialmente, o que não ocorre na espécie destes autos.

b) trecho da fundamentação do Acórdão 2201/2024-TCU-Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo e prolatado no TC 011.663/2017-0:

[...] Em casos como esse, deve-se aplicar as orientações do precedente consubstanciado no voto condutor do Acórdão 5215/2023-TCU-Segunda Câmara, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, no sentido de que a natureza subjetiva das pretensões de ressarcimento e sancionatória demanda que a contagem do prazo prescricional seja realizada de forma individualizada. Não há, portanto, interrupção da prescrição erga omnes no processo, de forma a atingir terceiros que dele sequer faziam parte no momento da prática do dito ato interruptivo. Como visto, se a sua natureza é de ordem subjetiva e a sua contagem individualizada, deve a prescrição incidir sobre um responsável já identificado no processo como destinatário desse ato, ao menos potencialmente.

2.10. No presente caso, todos os atos interruptivos que se seguiram ao marco inicial em 30/11/2014 estavam relacionados ao responsável Sr. Derivaldo Romão dos Santos, uma vez que se estava diante da omissão do seu dever de prestar contas. Apenas no voto condutor que deu provimento ao recurso de reconsideração desse responsável, em 10/8/2021 (peça 78) é que se cogitou que fosse avaliada "a pertinência de que a empresa contratada seja citada em solidariedade, no caso de recebimento de remuneração por serviços não executados ou de ter concorrido de alguma outra forma para a ocorrência do dano", com a sua citação, em 5/4/2022.

22.11. Desse modo, deve ser reconhecida de ofício a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU no que concerne à responsável PB Construções e Serviços Ltda., de modo a alterar o acórdão recorrido para afastar o julgamento pela irregularidade, a condenação solidária em débito e individual em multa da empresa.

14.15. O Supremo Tribunal Federal (STF) teria se pronunciado sobre a questão nos julgados de ementas a seguir reproduzidas:

EMENTA AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO DE VALORES. PRESCRIÇÃO. CONSUMAÇÃO. AUSÊNCIA DE MARCO INTERRUPTIVO.

1. A jurisprudência do Supremo consolidou-se no sentido da prescritibilidade dos pedidos de ressarcimento ao erário, exceção feita àqueles decorrentes de atos de improbidade praticados com dolo.

2. Inexistindo legislação a fixar prazo prescricional no que toca à formação do débito a ser cobrado pelo Tribunal de Contas da União, aplica-se o prazo de 5 (cinco) anos, conforme interpretação sistemática dos princípios da segurança jurídica (CF, art. 5º, XXXVI) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV) com a legislação infraconstitucional: Leis n. 9.873/1999 (relativa ao exercício de ação de ressarcimento pela Administração Pública federal); 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

Tribunal de Contas da União); 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa); e 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execução Fiscal).

3. Ante a regra da prescritibilidade que rege o direito brasileiro, a prática de atos voltados à apuração de fatos considerados irregulares na aplicação de verba pública obtida mediante celebração de convênio não tem o condão de interromper o prazo prescricional, independentemente do tempo transcorrido, na hipótese de a parte interessada não haver sido cientificada de tal atuação do poder público.

4. O decurso de prazo superior a 5 (cinco) anos entre a prestação de contas do impetrante, relacionada à aplicação da segunda parcela dos valores oriundos do Convênio n. 257/2003, e sua citação na TC n. 028.839/2014-0, no âmbito da qual as contas apresentadas foram rejeitadas, sobrevindo condenação ao ressarcimento de valores, impõe o reconhecimento da prescrição, na hipótese de o interessado/responsável não haver tomado conhecimento de qualquer ato da Administração Pública praticado com a finalidade de apurar fatos relacionados à utilização das verbas.

5. Agravo interno desprovido. (STF - MS: 37751 DF, Relator: NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 09/05/2023, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 28-06-2023 PUBLIC 29- 06-2023)

EMENTA AGRAVOS INTERNOS EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO DE VALORES. PRESCRIÇÃO. CONSUMAÇÃO. AUSÊNCIA DE MARCO

INTERRUPTIVO. 1. A jurisprudência do Supremo consolidou-se no sentido da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, exceção feita àquela decorrente de atos de improbidade praticados com dolo. 2. Inexistindo legislação a fixar prazo prescricional no tocante à formação do débito a ser cobrado pelo Tribunal de Contas da União, aplica-se o prazo de 5 (cinco) anos, resultante de interpretação sistemática dos princípios da segurança jurídica (CF, art. 5º, XXXVI) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV) com a legislação infraconstitucional: Leis n. 9.873/1999 (relativa ao exercício de ação de ressarcimento pela Administração Pública federal); 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União); 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa); e 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execução Fiscal). 3. Ante a regra da prescritibilidade que rege o direito brasileiro, a prática de atos voltados a apurar fatos considerados irregulares na destinação de verba pública obtida mediante celebração de convênio não implica a interrupção do prazo prescricional, independentemente do tempo transcorrido, na hipótese de a parte interessada deles não haver tomado ciência. 4. O decurso de tempo superior a 5 (cinco) anos entre os atos tidos como irregulares e a citação na TC n. 009.423/2009, em que rejeitadas as contas apresentadas e condenada a ré ao ressarcimento de valores, impõe o reconhecimento da prescrição, uma vez que a impetrante não teve conhecimento de qualquer ato da Administração Pública voltado à apuração das inconsistências na utilização das verbas oriundas de convênios. 5. Agravos internos desprovidos. (STF - MS: 38223 DF, Relator: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 09/05/2023, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 25-05-2023 PUBLIC 26- 05-2023)

EMENTA AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO DE VALORES E AO PAGAMENTO DE MULTA. PRESCRIÇÃO. CONSUMAÇÃO. AUSÊNCIA DE MARCO INTERRUPTIVO. 1. A jurisprudência do Supremo consolidou-se no sentido da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, exceção feita àquela decorrente de atos de improbidade praticados com dolo. 2. Inexistindo norma legal a fixar o prazo prescricional no tocante à formação do débito a ser cobrado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), deve ser aplicado o prazo de 5 (cinco) anos, em interpretação sistemática da legislação infraconstitucional acerca do exercício de ação de ressarcimento pela Administração Pública federal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

(Lei n. 9.873/1999), da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992), da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992) e da Lei de Execuções Fiscais (Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980), bem assim em homenagem aos princípios da segurança jurídica (CF, art. 5º, XXXVI) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). 3. A jurisprudência do Supremo é firme no sentido de a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas – imposição da multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei Orgânica do TCU – ocorrer em 5 (cinco) anos, presente interpretação sistemática das disposições dos arts. 1º e 2º da Lei n. 9.873/1999, bem assim de ser impertinente considerar o prazo de 10 (dez) anos de que trata o art. 205 do Código Civil (MS 35.940, ministro Luiz Fux, DJe de 14 de junho de 2020; e MS 32.201, ministro Roberto Barroso, DJe de 7 de agosto de 2017), observada a ocorrência de eventuais marcos interruptivos. 4. Ante a regra da prescritibilidade que rege o direito brasileiro, não se afigura razoável concluir que a prática de atos voltados à apuração de fatos tidos por irregulares na aplicação de verba pública obtida mediante a celebração de convênio tenha a força de interromper o prazo prescricional independentemente do tempo transcorrido, se à parte interessada não foi dada ciência de tais acontecimentos. 5. O decurso de prazo superior a 5 (cinco) anos entre a prestação de contas relacionada à aplicação da verba oriunda do Convênio n. 1.690/2009 e a citação do impetrante na TC n. 018.726/2015-1, processo no qual foram rejeitadas as contas por ele apresentadas, com sua consequente condenação ao ressarcimento de valores e ao pagamento de multa, impõe o reconhecimento da prescrição se o condenado não teve conhecimento de qualquer ato da Administração Pública tendente à apuração de fatos relacionados ao emprego dos valores originários do aludido convênio. 6. Agravo interno desprovido. (STF - MS: 37807 DF, Relator: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 09/05/2023, Segunda Turma, Data de Publicação:PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-05-2023 PUBLIC 22- 05-2023)

14.16. Descaberia "reconhecer as notificações expedidas para a entidade como sendo uma comunicação tendente a levar ao conhecimento do [ora] [r]ecorrente eventuais falhas na prestação de contas do convênio". Em momento algum "entre o evento que marca a contagem inicial da prescrição até o período seguinte de 05 (cinco) anos" haveria sido o ora recorrente chamado regular e validamente ao processo. Nesse sentido seriam os seguintes julgados do TCU:

O ofício citatório deve, sob pena de nulidade, apresentar os fatos e as condutas em relação aos quais os responsáveis devem se defender, com vistas a atender a sua função de chamar a parte aos autos e fornecer-lhe os elementos para o exercício da ampla defesa. (Acórdão 9438/2020-Segunda Câmara e Acórdão 3454/2015-Primeira Câmara)

A citação deve ser considerada nula, quando o ofício de notificação processual não for entregue no endereço correto do responsável. (Acórdão 1309/2018-Primeira Câmara)

A correta qualificação jurídica do agente responsável na citação é elemento essencial para a delimitação dos limites subjetivos da matéria em discussão e para a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta do agente e a ocorrência descrita. Erro quanto à identificação da função exercida pelo responsável implica prejuízo à defesa e nulidade da citação. (Acórdão 3261/2014-Plenário)

Por seu caráter personalíssimo, a citação deve ser dirigida à pessoa do responsável. (Acórdão 1011/2008-Segunda Câmara)

14.17. Teria havido "uma citação dirigida à pessoa do [ora] [r]ecorrente, e [a seu] endereço [...]no ano de 2020 (peça 48)". A prestação de contas teria sido apresentada "em 2014 pelo representante legal da entidade à época" e "a omissão do dever de prestar contas já havia sido constatada desde 2013, decorridos portanto tempo mais do que suficiente para a configuração da prescrição quinquenal para o [ora] [r]ecorrente".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

14.18. Como o ora recorrente "não foi cientificado da atuação do poder público no interregno de 05 (cinco) anos", não o alcançaria "nenhuma das causas interruptivas da contagem do prazo prescricional".

14.19. Seria de concluir que cumpre "reconhe[cer] a prescrição recaída sobre qualquer imposição que se pretenda realizar sobre o [ora recorrente] [...] Francisco Roberto Pinto", independentemente "do marco considerado para fins do início da contagem do prazo prescricional".

14.20. À peça 164, p. 4-9, o recorrente Iepro aduz, no essencial, a mesma sustentação da tese e a ela acresce, à mesma peça, p. 8-9, a sustentação de ocorrência da prescrição intercorrente prevista no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1992, parafraseada a seguir.

14.21. Haveria que "reconhe[cer] a prescrição intercorrente recaída sobre qualquer imposição que se pretenda realizar sobre o [ora] [r]ecorrente" porque, "considerando como marco para fins do início da contagem do prazo prescricional a data em que se configurou a omissão quanto a apresentação da prestação de contas (06/10/2013)", o processo permaneceu paralisado por mais de três anos até data em que se efetivou, em 23/05/2017, a regular notificação do ora recorrente "acerca da apuração de eventuais" (sic).

Análise

14.22. A tese merece prosperar no concernente às contas de Francisco Roberto Pinto e não merece prosperar no concernente às contas do Iepro.

i) Dos prazos prescricionais

14.23. Dispõem o art. 1º, caput, da Lei 9.873/1999 e o art. 2º da Resolução-TCU 344/2022 que prescrevem em cinco anos as pretensões do Estado à condenação de administrador de recursos públicos que tenha causado prejuízo ao erário a ressarci-lo e à punição de quem tenha incorrido em conduta reprovável prevista na Lei 8.443/1992. Não se trouxe aos autos notícia de recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, razão por que não se aplica o prazo prescricional previsto na lei penal (cf. art. 3º da Resolução-TCU 344/2022).

14.24. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, e do artigo 8º da Resolução-TCU 344/2022, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos aguardando julgamento ou despacho.

ii) Dos termos iniciais das contagens dos prazos prescricionais

14.25. Em regra, cabe iniciar a contagem do prazo da prescrição ordinária no momento em que se caracteriza a possibilidade de o Estado-persecutor praticar as ações de controle administrativo. Tal possibilidade é originadora da exigibilidade da prática célere das ações persecutórias, sob pena de caracterizar-se a inércia no cumprimento do poder-dever de controle.

14.26. Ante a previsão normativa de prestação de contas dos recursos objeto do procedimento de controle administrativo, a referida possibilidade passa a existir, dado o dever do administrado de prestar contas, na ocorrência do fato procedimental que primeiro tiver lugar dentre os seguintes: [i] não apresentação da prestação de contas depois de expirado o prazo para tanto; [ii] apresentação da prestação de contas anteriormente à expiração do prazo para tanto, situações fáticas atraentes dos incisos I e II, respectivamente, do art. 4º da referida resolução. Não importa se anteriormente a um desses dois fatos o Estado-persecutor travou conhecimento da ocorrência por força de denúncia, representação ou medida apuratória dos fatos promovida no próprio órgão ou entidade da Administração Pública em que ocorrer a irregularidade, no controle interno ou no âmbito do TCU, pois enquanto não tiver lugar um dos dois fatos procedimentais mencionados o Estado-persecutor não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

pode promover ações de controle administrativo relativas às contas para o fim de julgá-las porque ainda não será exigível a apresentação da prestação de contas.

14.27. Nesse sentido é o trecho transcrito no subitem 14.9 desta instrução da fundamentação do Acórdão 620/2024-TCU-Segunda Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer e invocado pelos recorrentes, e o trecho infratranscrito do Acórdão 520/2025-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas:

5. Em nova manifestação (peça 62), a AudRecursos examinou a prescrição e, considerando o disposto no art. 4º, inciso IV, da Resolução 344/2022, reconheceu sua ocorrência ao interpretar que o marco inicial deveria ser a data do conhecimento da paralisação da obra pela fiscalização da Caixa Econômica Federal (15/9/2011). Essa conclusão fundamentou-se na lógica de que o conhecimento formal da irregularidade seria o evento relevante para iniciar a contagem do prazo prescricional.

6. Entretanto, o Ministério Público de Contas discordou do termo inicial adotado pela unidade instrutora, sustentando que o prazo prescricional deveria ser contado a partir do término do prazo para apresentação das contas finais (5/8/2013), conforme o art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022 (peça 68). Para o MP/TCU, o dever de prestar contas constitui um marco legal e objetivo, mais apropriado para definir o início do prazo prescricional, reforçando que é necessária a configuração do descumprimento dessa obrigação para deflagrar a contagem do prazo.

[...]

14. A controvérsia central neste processo reside na correta interpretação do artigo 4º da Resolução TCU 344/2022, especificamente quanto à definição do marco inicial para a contagem do prazo prescricional em situações que envolvem a inexecução parcial do objeto pactuado. Vale lembrar que, nesses casos, predomina no TCU o entendimento de que o débito deve recair sobre o valor integral dos recursos repassados quando ocorrerem, em conjunto, as seguintes situações: (i) o objetivo estabelecido não for alcançado; (ii) não houver comprovação da possibilidade de aproveitamento da parcela executada; e (iii) a suspensão da liberação do restante dos recursos resultar de culpa do gestor. No presente caso, observa-se que essas três condições ocorreram, de modo que o débito imputado correspondeu, de forma correta, ao total dos valores desbloqueados para a execução dos serviços.

15. Para determinar corretamente o marco inicial da contagem do prazo prescricional, é indispensável reconhecer que ***a utilização dos recursos federais pelo município estava vinculada à prestação de contas pelo gestor responsável****. Assim,* ***a fixação da data exata para o início da prescrição depende do cumprimento dessa obrigação formal, conforme estabelecido no contrato de repasse, e do momento em que sua inadimplência se materializou****.*

16. Nesse sentido, ainda que o Relatório de Acompanhamento de Engenharia da Caixa (RAE), de setembro de 2011, tenha identificado a paralisação da obra, com 34,61% de execução, defendo que a simples ciência da irregularidade não se sobrepõe ao ***prazo formalmente estabelecido para a prestação de contas, que deve prevalecer como referência. Até essa data, ao responsável ainda restava a possibilidade de corrigir falhas, suprir omissões ou até mesmo restituir eventuais valores impugnados.***

17. Somente após a entrega completa da prestação de contas é que se torna viável a análise que pode culminar no julgamento pela irregularidade da execução dos recursos. Assim, ***a pretensão punitiva ou ressarcitória somente pode se configurar após o prazo final para prestação de contas, tornando inadequado antecipar a contagem prescricional.***

18. Diante disso, percebo que o juízo do Parquet especializado revela-se o mais adequado. Isso porque sua interpretação alinha-se à mencionada lógica segundo a qual ***o gestor dos recursos mantém o direito de sanar inconsistências previamente verificadas enquanto o prazo para prestar contas estiver em vigor.***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

*19. Assim, é evidente que, **até a efetiva prestação final de contas, não há descumprimento desse dever**, o que impede o início da contagem do prazo prescricional com base no conhecimento prévio da irregularidade. A mera detecção de falhas antes desse momento não configura marco inicial para a prescrição, pois, conforme estabelecido no Acórdão 11458/2023-TCU-Segunda Câmara, relator Ministro Antonio Anastasia, o prazo prescricional somente começa a correr a partir da data fixada para a prestação de contas, ainda que fiscalizações anteriores já tenham identificado irregularidades.*

20. Ademais, esta Corte já consolidou, no Acórdão 2474/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o entendimento de que a aplicação do inciso IV do artigo 4º da Resolução TCU 344/2022 deve ser restrita a atos administrativos que não estejam sujeitos à obrigação de prestação de contas, situação distinta da analisada neste caso.

*21. Dessa forma, **a prestação de contas constitui o parâmetro normativo adequado, pois é nesse momento que o responsável submete seus atos à avaliação do órgão repassador, configurando o marco a partir do qual se estabelece o dever de a administração agir conforme os termos pactuados e, consequentemente, dar início à contagem do prazo prescricional**. Reitero que eventuais fiscalizações realizadas durante a execução do convênio não possuem o efeito de antecipar esse prazo, sob pena de contrariar a finalidade do controle e da correta aplicação dos recursos.*

*22. **Portanto, entendo que o marco inicial do prazo prescricional deve ser a data de vencimento da obrigação de prestar contas**, qual seja, 5/8/2013. Considerando os marcos interruptivos reconhecidos - notificação em 18/10/2016, emissão do relatório de TCE em 25/06/2018 e julgamento do acórdão em 09/06/2020 -, verifica-se que o prazo prescricional quinquenal não se consumou, afastando, assim, qualquer alegação de prescrição. Tampouco ocorreu a prescrição intercorrente.*

14.28. Importa analisar com alguma profundidade a interpretação do sentido do verbete "omissão" tal como empregado no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022. Vale-se do escólio de De Plácido e Silva em seu Vocabulário Jurídico (31ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 1490-1491) acerca do verbete "omissão":

OMISSÃO. Do latim omissio, de omittere (omitir, deixar, abandonar), exprime a ausência de alguma coisa. É, assim, o que não se fez, o que se deixou de fazer, o que foi desprezado ou não foi mencionado.

***Na linguagem técnico-jurídica**, a omissão é a inexistência. **É um ato negativo ou a ausência do fato.** É o silêncio, anotado pela falta de menção. É a lacuna.*

A omissão intencional, relativa a certos fatos que não deveriam ser esquecidos, é negligência. E quando a omissão é imposta, assume o aspecto de abstenção, embora, a rigor, os dois vocábulos tenham sentido próprio, pois que a omissão é mais esquecimento ou falta de menção, acerca do fato ou de qualquer coisa que não se fez, ou a que não se aludiu.

***A omissão não é um fato**. Muito ao contrário, revela o que não aconteceu. **Não é pois um acontecimento, embora se diga um ato negativo**, em distinção ao que se fez, que é ato positivo.*

***No sentido penal, no entanto**, a omissão pode ser causa de crime, quando este se gera do que não se fez, quando se era obrigado a fazer. **É a omissão ao dever jurídico ou a falta que se comete em não dizer ou não fazer alguma coisa**.*

Quando a omissão se refere à falta de menção, é a lacuna ou o silêncio. Assim é a omissão da lei ou o caso de lei omissa. [grifou-se]

14.29. Como se vê, pode-se entender por omissão tanto ato negativo com ausência de um fato. Na redação do art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022 somente cabe o primeiro desses dois sentidos. Seria ilógico na interpretação daquele inciso ter por "omissão de prestação de contas" o ato negativo consistente em "omissão no dever de prestar contas" motivadora de julgamento da irregularidade das contas do responsável com fundamento no art. 16, inciso III, alínea "a", da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

Lei 8.443/1992. A "omissão de prestação de contas" prevista na resolução mencionada se subsome à hipótese de inexistência de um fato; a "omissão no dever de prestar contas", à de inexistência "intencional, relativa a certos fatos que não deveriam ser esquecidos", da prática de um ato positivo consistente no cumprimento de um dever – o que a categoriza como ato negativo, na lição transcrita no parágrafo precedente.

14.30. Imagine-se, a título de exemplificação, que quem esteja incumbido da obrigação de prestar contas deixe de a adimplir no prazo para tanto estabelecido por haver sofrido um grave acidente vascular cerebral. Nessa hipótese, caracteriza-se a omissão no sentido de ausência do fato consistente na apresentação da prestação de contas no prazo estabelecido, mas não a omissão no sentido de ato negativo intencional em que se possa arrimar o julgamento da irregularidade das contas por omissão no dever de prestá-las.

14.31. O eventual entendimento equivocado de que o verbete em questão se referiria ao ato negativo consistente em omissão intencional conduziria a uma não observância da ordem lógica que dispõe o exame de questões preliminares anteriormente ao exame de questões meritórias. A eventual ocorrência de prescrição se constitui em questão preliminar prejudicial do exame da questão meritória, vale dizer, foi pedido de quem figure no polo ativo da relação jurídica: o Estado-persecutor, no caso da relação jurídica administrativa.

14.32. No julgamento de que resultou o Acórdão 520/2025-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, examinou-se recurso de revisão interposto contra o Acórdão 6495/2020-TCU-Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, e a Corte, com arrimo no entendimento transcrito no subitem 14.27 desta instrução, julgou irregulares contas de responsável com fundamento legal nas alíneas "b" e "c" do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, portanto em fundamentação fática diversa do incurso do responsável em conduta consistente em omissão no dever de prestar contas, hipótese prevista na alínea "a" do mesmo inciso. Isso conquanto naquele processo o responsável não tenha apresentado a prestação de contas final dos recursos repassados (peça 6, p. 1-2, do TC 006.711/2019-7).

14.33. Do exposto no parágrafo anterior e no trecho de fundamentação reproduzido no subitem 14.9 desta instrução, conclui-se que, assim como não se pode considerar que a omissão prevista no art. 4º, inciso I, da Resolução 344/2022, possa ser posteriormente desconstituída como fato iniciador da contagem do prazo de prescrição ordinária pela apresentação tardia da prestação de contas, tampouco se pode reputar, sob pena de violação da ordem lógica entre questão preliminar prejudicial do mérito da causa administrativa e questão meritória, que a ocorrência do fato iniciador da mencionada contagem tenha lugar com a emanação de juízo do Tribunal – ou mesmo do Relator ad quo, depois de iniciada a fase judicante do procedimento de controle administrativo – de que o responsável incorreu na conduta consistente em "omissão ao dever jurídico" de prestar contas.

14.34. Vem-se de entender que a omissão a que se refere o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022 é o fato negativo procedimental consistente na não apresentação tempestiva da prestação de contas verificável em qualquer fase do procedimento, e não o ato omissivo intencional do prestador de contas consistente em conduta a ser objeto de julgamento do Tribunal depois de ouvido o prestador de contas na fase de instrução do feito.

14.35. Diz-se que se trata de um fato negativo, vale dizer, a não ocorrência de um fato que gera um direito ou dá origem a uma pretensão. Por exemplo, o Código Civil brasileiro (CC) estatui que a servidão sobre imóveis pode ser cancelada pelo interessado (o proprietário do prédio serviente) desde que este comprove o seu "não uso durante dez anos contínuos" (art. 1.389, inciso III, do CC). Por isso, na ação judicial de cancelamento da servidão, recais sobre o autor o ônus de produzir prova de um fato negativo. À primeira vista, pode parecer impossível a prova de um fato não ocorrido. Invoca-se amiúde o brocardo latino negativa non sunt probanda, mas a noção não é de todo correta. A prova

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

da negação só é impossível se indeterminado o chamado fato negativo: Toda a vez que a negação seja perfeitamente determinável e que estejam presentes os outros requisitos, pode ela ser objeto de prova.

14.36. A verificação do fato negativo em questão se dá no momento em que expira o prazo para a apresentação da prestação de contas sem que ela tenha sido apresentada. A partir da verificação dessa condição o Estado poderá e deverá dar início às ações de controle administrativo. Veja-se que se emprega aqui a segunda significação do verbete "verificação" na seguinte lição de De Plácido e Silva (Op. Cit., p. 2226);

VERIFICAÇÃO. De verificar, que se entende como investigar, demonstrar, ou indagar a verdade, do latim verificare (estabelecer como verdade, ter como verdade), exprime a ação empreendida na intenção de se descobrir a verdade, ou se ter como certa e real a existência de alguma coisa.

A verificação, assim, identifica-se com a própria investigação da verdade, com a indagação, ou o exame acerca da veracidade de um fato, ou da realidade de uma coisa. E, por isso, revela-se na diligência, no processo, ou na sindicância, indispensáveis a essa indagação, ou a essa demonstração, que conclui pela existência do fato indagado, ou pela realidade da coisa examinada.

Verificação significa, igualmente, o efeito de verificar. Assim, é a verdade demonstrada, ou a verdade comprovada, em virtude do que, certo, real, inequívoco, é o fato verificado, ou existente, real é a coisa examinada. E, neste aspecto, verificação é tida na equivalência de realização (o que se tornou real), ou cumprimento (o que se realizou).

É nesta significação que o Direito Civil aplica o verbo verificar relativamente às condições: condição verificada é a que se cumpriu, a que se realizou, ou a que se tem como real, ou existente [Cód. Civil/2002, art. 129 (Cód. Civil/1916, art. 120)]. (ngc) *[grifou-se]*

14.37. A verificação em questão se dá, portanto, no momento em que se inicia o dia seguinte ao da expiração do prazo para a apresentação da prestação de contas sem que esta tenha sido apresentada.

14.38. Nota-se a inconveniência do uso do verbete "omissão" na redação do art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022 ante a possibilidade de levar-se a cabo a interpretação do seu sentido equivocada objeto dos subitens 14.28 a 14.37 desta instrução, Considera-se apropriada a alteração daquela redação para evitar confusão com a hipótese omissão intencional motivadora de julgamento de irregularidade de contas estatuída no art. 16, inciso III, alínea "a" da Lei 8.443/1992. Sugere-se a alteração da redação do inciso para a seguinte:

[Art. 4° O prazo de prescrição será contado:]

I – do primeiro dia seguinte ao da expiração do prazo estabelecido para a apresentação da prestação de contas, caso não apresentada ou apresentada intempestivamente;

14.39. No caso concreto, registrou-se no item 3 da instrução reproduzida no relatório da decisão vergastada (peça 131) que o prazo para a apresentação da prestação de contas expirou em 5/10/2013. Não se perfilha esse entendimento: Como se depreende do dispostos nas cláusulas oitava e nona do termo de convênio, juntado à peça 4, subscrito em 6/7/2012, o ajuste vigeu até 6/8/2013, data em que se completaram treze meses da sua assinatura, de modo que o prazo para a apresentação da prestação de contas findou em 7/10/2013, primeiro dia de expediente, uma segunda-feira, depois de contados sessenta dias a partir de 7/8/2013, este incluído na contagem, primeiro dia depois de expirada a vigência do ajuste. Como anotado do item 21 da mesma instrução, apresentou-se a prestação de contas em 9/4/2014 (peça 15, p. 1). Assim sendo, verifica-se que primeiro se concretizou, em 7/10/2013, a situação fática subsumível à hipótese prevista no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022, e não, em 9/4/2014, a subsumível à hipótese prevista no inciso II do mesmo artigo. O termo inicial da contagem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

do prazo prescricional ordinário se constitui na data mais remota dentre as duas, a saber, no caso concreto, aquela em que as contas deveriam ter sido prestadas, 7/10/2013.

14.40. Por seu turno, o termo inicial da contagem do prazo prescricional trienal previsto no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999 se constitui no primeiro fato interruptivo do prazo quinquenal mencionado no parágrafo precedente, consoante prescreve o art. 8º, § 3º, da Resolução-TCU 344/2022, com a sua redação dada pela Resolução-TCU 367/2024.

iii) Dos fatos procedimentais interruptivos da contagem do prazo relativo à prescrição ordinária

14.41. Reavalia-se o perfilhamento ao entendimento desta Corte e do STF referido nos subitens 13.34 e 13.35 da instrução acostada à peça 175 ante a fundamentação dos precedentes deste Tribunal e do STF referidos no próximo parágrafo no sentido de que atos inequívocos de apuração dos fatos constituem fato interruptivo da contagem do prazo da prescrição ordinária também se aplicam às pretensões do Estado relativas a a responsáveis ainda não identificados nas fases inquisitiva ou instrutiva do procedimento de controle administrativo

14.42. No recentemente firmado entendimento deste Tribunal, o artigo 5º da Resolução 344/2022 prevê causas tanto objetivas como subjetivas da interrupção da contagem prescrição ordinária prevista no art. 1º, caput, da Lei 9.873/1999. As causas objetivas dessa interrupção se constituem nos atos inequívocos de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022) e se aplicam às pretensões do Estado relativas a todos os responsáveis pela irregularidade a eles imputadas, incluídos os eventualmente ainda não identificados nas fases inquisitiva ou instrutiva do procedimento de controle administrativo. As subjetivas se constituem na oitiva, na notificação, na citação ou na audiência dos responsáveis (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) e, dado o seu jaez pessoal, surtem seus efeitos somente em relação ao responsável destinatário do respectivo ato de comunicação. Nesse sentido os seguintes precedentes: Acórdão 5817/2025-1ª Câmara, relator o Ministro Bruno Dantas; Acórdão 883/2025-Plenário, relator o Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 3336/2024-2ª Câmara, relator o Ministro Augusto Nardes; Acórdão 463/2024-Plenário, relator o Ministro Jhonatan de Jesus; Acórdão 2643/2022-Plenário, relator o Ministro-Substituto Augusto Sherman.

14.43. Doravante se anui a esse novo entendimento desta Corte em razão do exposto nos trechos destacados com grifos do seguinte excerto da fundamentação do Acórdão 5817/2025-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Bruno Dantas:

12. A controvérsia central nos posicionamentos anteriores reside na definição da responsabilidade de cada um dos gestores, perpassando, primeiramente, pela análise da prescrição arguida em favor de Eliabe Albuquerque de Oliveira. A AudTCE, em sua última instrução, entendeu pela não ocorrência da prescrição, ao argumento de que os atos de apuração, como a autuação da TCE no Tribunal, interrompem o prazo de forma objetiva para todos os potenciais responsáveis, citando o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara.

*13. **O Ministério Público junto ao TCU, em parecer da lavra do Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, sustentou que a inclusão tardia de Eliabe impediria a retroação de marcos interruptivos, citando como fundamento uma pluralidade de deliberações do Supremo Tribunal Federal, que exigem que o marco interruptivo implique diretamente as pessoas investigadas**. Para reforçar seu ponto, o MPTCU citou precedentes do STF.*

14. Um dos pontos mais sensíveis e que tem gerado debates aprofundados a respeito da prescrição no âmbito do controle externo é justamente a natureza dos atos que têm o poder de interromper o fluxo do prazo prescricional. O ponto chave do debate, como bem ilustra o caso em análise, reside em definir se esses marcos interruptivos possuem caráter objetivo, afetando todos os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

potenciais responsáveis de forma geral e abstrata, ou caráter pessoal, cujos efeitos se limitam apenas àqueles que foram diretamente e formalmente alcançados pelo ato processual.

15. No presente caso, observa-se um claro conflito de teses. De um lado, a unidade instrutora (AudTCE) defende uma visão objetiva, amparada em precedentes como o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara, relatado pelo Ministro Jhonatan de Jesus, ao dispor que atos de apuração, como a autuação de uma tomada de contas especial, seriam suficientes para interromper a prescrição para todos os possíveis envolvidos. Essa linha de raciocínio busca dar efetividade aos atos investigativos do Tribunal, presumindo que a instauração de um procedimento apuratório já sinaliza diligência suficiente do Estado para interromper a prescrição.

16. Sob essa ótica, o foco recai sobre a não inércia da Administração Pública, ou seja, a partir do momento em que um fato danoso ao erário é formalmente apurado, a pretensão sancionatória e de ressarcimento do Estado é exercida contra o fato em si e contra todos que para ele concorreram, ainda que a individualização completa dos responsáveis seja um dos objetivos a serem alcançados ao longo da instrução processual.

17. Tal entendimento se harmoniza com a natureza e com os objetivos da tomada de contas especial, que é um instrumento de controle de caráter investigativo, cujo propósito é, precisamente, apurar a liquidez e a certeza do débito e identificar a integralidade da cadeia de responsabilidade pelo dano. Limitar os efeitos interruptivos da prescrição apenas aos agentes identificados em um primeiro momento poderia frustrar a finalidade do processo, especialmente em casos complexos de concausas, como, por exemplo, na sucessão de gestores. De tal modo, responsáveis descobertos em fases posteriores da apuração se beneficiariam da prescrição por uma questão meramente procedimental, o que não é razoável e atenta contra o interesse público de investigar por completo a cadeia causal causadora do dano.

18. Em contrapartida, a tese da prescrição de natureza pessoal ou subjetiva, que encontra respaldo em deliberações recentes desta Corte, centra-se na proteção dos direitos fundamentais do jurisdicionado. Sob esta ótica, atos como a notificação, a oitiva e a citação, previstos no inciso I do art. 5º da Resolução-TCU 344/2022, são considerados marcos interruptivos de caráter personalíssimo.

19. O fundamento dessa tese é que a pretensão punitiva ou ressarcitória do Estado somente se mantém hígida em relação a um indivíduo quando este é formalmente notificado da apuração, evitando-se que seja subitamente alcançado por um processo do qual não tinha conhecimento. Tal entendimento privilegia a segurança jurídica e o devido processo legal, pois o ato de chamamento ao processo é o que inaugura a relação jurídico-processual e a oportunidade de exercer o contraditório e a ampla defesa.

20. Consequentemente, os efeitos de uma citação ou audiência se restringem exclusivamente à esfera jurídica do seu destinatário, não tendo o poder de repercutir sobre a situação de outros possíveis responsáveis que ainda não foram formalmente comunicados, para os quais o prazo prescricional continua a fluir, incólume, até que um ato de natureza pessoal os alcance.

21. Longe de serem teses excludentes, as visões objetiva e subjetiva sobre os marcos interruptivos da prescrição coexistem de forma complementar no sistema de controle externo, não havendo antinomia entre elas.

*22. **A interrupção de natureza geral, decorrente de atos inequívocos de apuração, tem a finalidade de resguardar a pretensão e a eficácia do Estado em investigar o fato danoso em sua totalidade, garantindo que a complexa teia de responsabilidades possa ser desvendada sem que o direito de agir se esgote prematuramente**.*

23. Por sua vez, a interrupção de caráter pessoal, vinculada à ciência do responsável, assegura a higidez do devido processo legal, a segurança jurídica e o exercício do contraditório e da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

ampla defesa. Juntas, elas formam um arcabouço que, ao mesmo tempo, garante a efetividade do controle e a busca pelo ressarcimento ao erário, ao passo que protege os direitos fundamentais do jurisdicionado, estabelecendo um equilíbrio necessário entre o poder-dever de controle e a segurança jurídica individual.

24. A própria Resolução-TCU 344/2022, em seu artigo 5º, parece ter antecipado e solucionado essa aparente dicotomia ao estabelecer um rol de marcos interruptivos de naturezas distintas, fazendo uma correta separação entre causas de interrupção de caráter subjetivo (pessoal) e aquelas de caráter objetivo (geral).

25. O inciso I do referido artigo, ao elencar "a notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável", trata das hipóteses de interrupção de natureza eminentemente pessoal, pois são atos direcionados a um indivíduo específico, que o vinculam formalmente à apuração e lhe dão ciência de sua condição. Em contrapartida, ***o inciso II, ao prever a interrupção por "qualquer ato inequívoco de apuração do fato [...]", estabelece uma causa de natureza objetiva, que se vincula ao evento danoso sob investigação e à diligência do Estado, e não necessariamente a uma pessoa já previamente identificada no processo****.*

26. Dessa forma, a Resolução criou um sistema dual e complementar, reconhecendo que a prescrição pode ser interrompida tanto por um ato que confere ciência a um responsável específico (em privilégio à segurança jurídica individual) quanto por um ato que demonstra a atuação contínua do Estado sobre o fato, resguardando o interesse público na ampla apuração da irregularidade danosa e no consequente ressarcimento ao erário.

27. No caso concreto, o termo inicial da prescrição é o dia 25/7/2018, dia seguinte à data-limite para a apresentação da prestação de contas final do ajuste. Este marco temporal, alinhado ao princípio da actio nata e ao art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022, define o momento em que nasceu para o Estado a pretensão de apurar a irregularidade, uma vez não cumprida a obrigação. A responsabilidade por esse dever legal recaía sobre Eliabe Albuquerque de Oliveira, que exercia o cargo de prefeito desde 14/12/2017, embora sua inclusão no polo passivo desta TCE tenha ocorrido apenas em fase posterior, por iniciativa da unidade instrutora do Tribunal.

28. A partir desse termo inicial, a contagem do prazo quinquenal foi interrompida em 20/12/2022, quando a Caixa Econômica Federal instaurou a tomada de contas especial. Este ato se amolda perfeitamente ao art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022 (qualquer ato inequívoco de apuração do fato).

29. ***Portanto, a instauração da TCE, ocorrida antes do fim do prazo quinquenal, zerou o relógio prescricional para todos os envolvidos nos fatos, incluindo Eliabe Albuquerque de Oliveira****. Após essa interrupção fundamental, seguiram-se outros atos que mantiveram o processo em movimento e reforçaram a não ocorrência da prescrição, como o Relatório de TCE de 2/6/2023 e o ingresso do processo no TCU, em 8/8/2023. A citação de Eliabe, em 3/7/2024, deu-se, assim, dentro do novo prazo prescricional inaugurado em decorrência dos atos subsequentes de apuração.*

30. Desse modo, alinho-me ao posicionamento da unidade instrutora, ao indicar que, sob a ótica da interrupção objetiva, não há que se falar em prescrição no presente caso. [grifou-se]

14.44. Interessa notar que, como decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; e MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso), os fatos procedimentais consistentes em causa objetiva de interrupção da contagem do mencionado prazo independem de prévio chamamento dos responsáveis ao procedimento de controle administrativo mediante atos de comunicação referidos no parágrafo precedente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

iv) Dos fatos procedimentais interruptivos da contagem do prazo relativo à prescrição intercorrente

14.45. Os fatos procedimentais interruptivos da contagem da prescrição intercorrente, prevista no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999 são invariavelmente causas objetivas de tal interrupção, pois que assim se categorizam todos os que evidenciem que o procedimento não quedou "paralisado por mais de três ano, pendente de julgamento ou despacho", vale dizer, que houve o andamento regular do procedimento. Excetuam-se "pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações" (art. 8º, § 1º, da Resolução-344/2022..

14.46. Por isso, a efetuação de comunicação dirigida a um dos responsáveis identificados no processo interrompe a contagem da prescrição intercorrente relativa aos outros em cujos procedimentos se iniciou a contagem do prazo prescricional ordinário consoante o disposto no art. 8º, § 3º, da Resolução-344/2022. É o que se depreende da leitura em conjunto desse dispositivo normativo e do trecho infratranscrito da fundamentação do Acórdão 2070/2025-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Jhonatan de Jesus:

5.6. [...] a notificação dirigida a um dos responsáveis identificados no processo interrompe a contagem da prescrição intercorrente para todos. Embora a notificação seja considerada causa interruptiva de natureza pessoal para fins de interrupção da prescrição principal, tal raciocínio não se aplica à prescrição intercorrente, cuja interrupção ocorre com qualquer ato processual tendente a impulsionar de modo relevante o processo. [...]

Nesse contexto, cumpre mencionar que a notificação dirigida a um dos responsáveis identificados no processo interrompe a contagem da prescrição intercorrente para todos. Embora a notificação seja considerada causa interruptiva de natureza pessoal para fins de interrupção da prescrição principal, tal raciocínio não se aplica à prescrição intercorrente, cuja interrupção ocorre com qualquer ato processual tendente a impulsionar de modo relevante o processo.

v) Da não ocorrência de prescrição nas contas do Iepro

14.47. Não tiveram lugar as prescrições das pretensões do Estado-persecutor quer à condenação do ora recorrente Iepro ao ressarcimento do erário quer à sua punição mediante aplicação de multa.

14.48. Verifica-se que entre os marcos temporais relacionados cronologicamente nas alíneas seguintes [i] menos de cinco anos mediaram entre os discriminados alíneas "a" e "i" − nesta ordem: iniciador, interruptivos e finalizador da contagem do prazo prescricional previsto no art. 1º, caput, da Lei 9.873/1999, e no art. 2º, caput, da Resolução-TCU 344/2022 −, e [ii] menos de três anos mediaram entre os discriminados nas alíneas "b" a "i" − iniciador, interruptivos e finalizador da contagem do prazo relativo à prescrição intercorrente previsto no art. 1º, § 1º, do mesmo diploma legal e art. 8º da mesma resolução:

a) 8/10/2013, primeiro dia seguinte ao de expiração do prazo para a apresentação da prestação de contas (cf. subitens 14.25 a 14.38 desta instrução);

b) 23/5/2017, data de notificação do Iepro acerca de irregularidades, mediante o expediente juntado à peça 21 (aviso de recebimento trazido à peça 22). Tendo sido o primeiro fato interruptivo da contagem da prescrição ordinária quinquenal relativa às conta do Iepro (cf. art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022), constitui-se também no termo inicial da contagem do prazo prescricional trienal referido relativamente a essas contas (art. 8º, § 3º, da Resolução-TCU 344/2022, com a sua redação dada pela Resolução-TCU 367/2024);

c) 8/3/2018, data de emissão do parecer sobre Relatório técnico trazido à peça 23, em que se inscreveu análise técnica do relatado (peça 23, p. 2);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

d) 22/9/2020, data de emissão de Relatório de Análise Financeira (peça 46);

e) 19/4/2021, data de emissão de Relatório de TCE (peça 78);

f) 22/5/2021, data de emissão de Relatório de Auditoria da CGU (peça 83);

g) 8/6/2021, data da autuação do processo pelo TCU;

h) 1/7/2022, data de subscrição de instrução no âmbito do TCU (peça 89);

i) 27/2/2024, data da prolação da decisão objurgada (peça 129).

vi) Da não ocorrência de prescrição nas contas de Francisco Roberto Pinto

14.49. Não tiveram lugar as prescrições das pretensões do Estado-persecutor à condenação do ora recorrente Francisco Roberto Pinto ao ressarcimento do erário e à sua punição mediante aplicação de multa.

14.50. Verifica-se que entre os marcos temporais relacionados cronologicamente nas alíneas seguintes [i] menos de cinco anos mediaram entre as discriminadas alíneas "a" e "i" − nesta ordem: iniciador, interruptivos e finalizador da contagem do prazo prescricional previsto no art. 1º, caput, da Lei 9.873/1999, e no art. 2º, caput, da Resolução-TCU 344/2022 −, e [ii] menos de três anos mediaram entre os discriminados nas alíneas "b" a "i" − iniciador, interruptivos e finalizador da contagem do prazo relativo à prescrição intercorrente previsto no art. 1º, § 1º, do mesmo diploma legal e art. 8º da mesma resolução:

a) 8/10/2013, primeiro dia seguinte ao de expiração do prazo para a apresentação da prestação de contas (cf. subitens 14.25 a 14.38 desta instrução);

b) 19/5/2017, data de emissão do expediente juntado à peça 21, mediante o qual o Banco do Nordeste solicitou providências no sentido de sanar pendências ali apontadas. Tendo sido o ato apuratório do fatos depois de iniciada a contagem do prazo de ocorrência da prescrição ordinária quinquenal, constitui-se [i] na primeira causa objetiva de interrupção dessa contagem havida no procedimento, portanto o primeiro fato dela interruptivo relativamente às contas de todos os responsáveis, incluído o ora recorrente Francisco Roberto Pinto (cf. art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022), e [ii] no termo inicial da contagem do prazo prescricional trienal referido relativamente às contas do ora recorrente mencionado (art. 8º, § 3º, da Resolução-TCU 344/2022, com a sua redação dada pela Resolução-TCU 367/2024);

c) 8/3/2018, data de emissão do parecer sobre Relatório técnico trazido à peça 23, em que se inscreveu análise técnica do relatado (peça 23, p. 2);

d) 22/9/2020, data de emissão de Relatório de Análise Financeira (peça 46);

e) 19/4/2021, data de emissão de Relatório de TCE (peça 78);

f) 22/5/2021, data de emissão de Relatório de Auditoria da CGU (peça 83);

g) 8/6/2021, data da autuação do processo pelo TCU;

h) 1/7/2022, data de subscrição de instrução no âmbito do TCU (peça 89);

i) 27/2/2024, data da prolação da decisão objurgada (peça 129).

vii) Da não ocorrência de prescrição no concernente às contas de Plácido Aderaldo Castelo Neto

14.51. Tratando-se de processo de controle administrativo, cumpre interpretar esse conceito em conjunto com a obrigação do Estado de buscar o ressarcimento por danos causados ao erário estatuída no arts. 37, caput e §§ 4º a 6º, e 70, caput e parágrafo único, da Constituição da República, de maneira a concluir que é permitido ao Estado-juiz agir de ofício para examinar a questão da eventual

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

ocorrência de prescrição e concluir pelo seu reconhecimento ou não conforme a situação fática. Dito de outro modo, a prescrição extintiva tem caráter de ordem pública quando a matéria em causa cuida do direito-dever do Estado de, em prol do interesse público, tanto condenar quem tenha causado prejuízo ao erário a ressarcir este como puni-lo com aplicação de multa.

14.52. O reconhecimento de tal prescrição pode ser requerido, em regra, em qualquer fase do processo, como se depreende da possibilidade de o Estado-juiz resolver o mérito da causa mediante decisão acerca de requerimento nesse sentido prevista no art. 487, inciso II, do Código de Processo Civil brasileiro (CPC) – aplicável subsidiariamente ao processo de controle administrativo desde que compatíveis com a Lei 8.443/1999 (cf. art. 298 do Regimento Interno do TCU). Nesse sentido também o a seguir transcrito art. 193 do Código Civil brasileiro (CC): "A prescrição pode ser alegada em qualquer grau de jurisdição, pela parte a quem aproveita."

14.53. Disso se deflui que, tratando-se do mencionado direito-dever do Estado, cumpre ao Estado-juiz examinar a ocorrência da prescrição em qualquer fase do processo de controle administrativo, a requerimento do responsável ou de ofício, se não requerido, e, conseguintemente, concluir pelo seu reconhecimento ou não. Incluída, portanto, a fase recursal em curso neste processo, exsurgida da interposição da espécie de recurso em que se constituem estes embargos de declaração por força do art. 32, inciso II, da Lei 8.443/1992.

14.54. Diante disso e do exame elaborado relativo às contas do ora recorrente Francisco Roberto Pinto, passa-se ao exame de ofício da eventual ocorrência de prescrição nas contas do responsável Plácido Aderaldo Castelo Neto, também condenado a ressarcir o erário e punido mediante aplicação de multa neste processo de controle administrativo.

14.55. Não tiveram lugar as prescrições das pretensões do Estado-persecutor à do responsável Plácido Aderaldo Castelo Neto ao ressarcimento do erário e à sua punição mediante aplicação de multa.

14.56. Verifica-se que entre os marcos temporais relacionados cronologicamente nas alíneas seguintes [i] menos de cinco anos mediaram entre os discriminados alíneas "a" e "i" − nesta ordem: iniciador, interruptivos e finalizador da contagem do prazo prescricional previsto no art. 1º, caput, da Lei 9.873/1999, e no art. 2º, caput, da Resolução-TCU 344/2022 −, e [ii] menos de três anos mediaram entre os discriminados nas alíneas "b" a "i" − iniciador, interruptivos e finalizador da contagem do prazo relativo à prescrição intercorrente previsto no art. 1º, § 1º, do mesmo diploma legal e art. 8º da mesma resolução:

a) 8/10/2013, primeiro dia seguinte ao de expiração do prazo para a apresentação da prestação de contas (cf. subitens 14.25 a 14.38 desta instrução);

b) 3/11/2014, data de subscrição de expediente de resposta de notificação de Plácido Aderaldo Castelo Neto acerca de irregularidades, mediante o expediente juntado à peça 19, cujo comprovante de recebimento não consta dos autos. Reputa-se que, diante da falta do comprovante da data de recebimento, cabe considerar a data aqui referida porque necessariamente o recebimento teve lugar antes da subscrição do instrumento de sua resposta. Tendo sido tal recebimento primeiro fato interruptivo da contagem desse prazo, constitui-se também no termo inicial da contagem do prazo prescricional trienal referido, como dispões o art. 8º, § 3º, da Resolução-TCU 344/2022, com a sua redação dada pela Resolução-TCU 367/2024;

c) 8/3/2018, data de emissão do parecer sobre Relatório técnico trazido à peça 23, em que se inscreveu análise técnica do relatado (peça 23, p. 2);

d) 11/4/2018, data de emissão de Relatório de Análise Financeira (peça 24);

d) 22/9/2020, data de emissão de Relatório de Análise Financeira (peça 46);

e) 19/4/2021, data de emissão de Relatório de TCE (peça 78);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

f) 22/5/2021, data de emissão de Relatório de Auditoria da CGU (peça 83);

g) 8/6/2021, data da autuação do processo pelo TCU;

h) 1/7/2022, data de subscrição de instrução no âmbito do TCU (peça 89);

i) 27/2/2024, data da prolação da decisão objurgada (peça 129).

15. Da não comprovação da execução física do objeto do convênio

15.1. Os recorrentes aduzem a tese de que se levou a cabo a execução física do objeto do convênio e conformidade com o previsto em seu termo. Trata-se de tese principal esteada nas teses secundárias aduzidas expressamente parafraseadas e examinadas a seguir. Concluir-se-á sobre a principal conforme os exames das secundárias.

i) Tese de que se apresentaram meios de prova das execuções física e financeira do objeto do convênio em conformidade com o previsto em seu termo

15.2. O recorrente Iepro aduz a tese de que se apresentaram meios de prova das execuções física e financeira do objeto do convênio em conformidade com o previsto em seu termo.

15.3. Parafraseia-a a seguir a sustentação da tese, exarada à peça 164, p. 9-13.

15.4. Teriam sido apresentados todos os meios de prova da execução física e financeira do objeto do convênio exigidos no termo deste, de maneira que, à semelhança do que entendeu o Tribunal no julgamento de que resultou o Acórdão 620/2024-TCU-Segunda Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer e prolatado no TC 015.079/2021-0, o juízo feito pelo Concedente acerca da precariedade no alcance dos objetivos do ajuste, ante a falta de fotografias e assinaturas dos beneficiados com os cursos, não encontra respaldo no Termo de Convênio por ele celebrado.

15.5. Da leitura da subcláusula primeira da cláusula nona do termo de convênio (peça 4, p. 9) se depreenderia que

o modo solene pelo qual o objeto teria sua prestação de contas final avaliado seria o Relatório Técnico Final (RTF) seguido dos documentos comprobatórios financeiros, como relação dos pagamentos efetuados, acompanhados de documentos comprobatórios, notas fiscais e recibos, nos termos da previsão da cláusula nona do convênio 2012/263.

15.6. Teriam sido apresentados na prestação de contas todos os documentos previstos na mencionada subcláusula e teriam sido "encaminhadas todas as evidências possíveis e necessárias para se concluir pela execução técnica", que teriam sido "minuciosamente expostas no Relatório Técnico Final (RTF)". Os "arquivos" referidos no parágrafo precedente seriam "plenamente identificáveis nos autos, com aporte de carimbo, nº do convênio e assinatura do responsável pelo gasto". Os documentos relativos à prestação de contas haveriam sido "acostad[os] nestes autos em pelo menos duas ocasiões, peças 15 e 43", o que "evidenci[aria] a realização dos cursos e alcance das metas propostas no [C]onvênio 2012/263".

15.7. Por esse modo, seria descabido o entendimento fundador da decisão combatida de que não houve execução física do objeto do convênio, "sob alegação de não terem sido encaminhados elementos [dela] comprobatórios".

15.8. No parecer sobre relatório técnico de termo trazido à peça 23, p. 3, teriam sido "tec[idas] várias considerações acerca dos arquivos comprobatórios citados no RTF e encaminhados na prestação de contas".

15.9. Haveria que aplicar ao caso objeto das contas do ora recorrente o infratranscrito entendimento exarado na fundamentação do Acórdão 620/2024-TCU-Segunda Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer e prolatado no TC 015.079/2021-0:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

25. Com as devidas vênias, não vislumbro motivos suficientes para considerar irregulares as presentes contas, como já antecipei acima. Primeiramente, ***cumpre observar que o juízo feito pelo Concedente acerca da precariedade no alcance dos objetivos do ajuste, ante a falta de fotografias e assinaturas dos beneficiados com os cursos, não encontra respaldo no Termo de Convênio por ele celebrado, visto que entre a documentação exigida a título de prestação de contas não foram incluídas fotografias ou mesmo listas de presenças.***

26. Nada obstante, diferentemente do que consignado nos últimos Relatórios de Reanálise Técnica e Financeira (peças 45 e 46), ***observa-se que algumas fotografias se fazem, sim, presentes (peças 16, p. 9 e 10, e 17), restando difícil saber o real motivo de sua não adequação aos critérios exigidos pelo Banco****. Cumpre frisar que não havia exigência dessas fotografias, muito menos quais elementos mínimos deveriam dela constar para que pudessem ser aceitas como comprobatórias do atingimento do objeto. Bem por isso* ***esta Corte tem dado pouca valia a fotografias como elementos de prova, salvo quando expressamente exigidas como integrantes da prestação de contas pelos termos avençados****.*

27. ***Quanto às listas de presenças, repita-se, também não exigíveis a teor do que fora pactuado, essas também se encontram na prestação de contas (peças 14, 15, e 16), constituindo elemento adicional de convicção acerca do atingimento do objeto****, associado aos devidos documentos regularmente exigidos para comprovar a regular aplicação de recursos públicos, esses, sim, previstos na Cláusula Nona, Subcláusula-Primeira, do Termo de Convênio (peça 4, p. 4), a exemplo de Relatórios de Execução Físico-financeira, Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa, Relação de Pagamentos, Notas Fiscais e Recibos, Extratos bancários, Relatório Técnico final, dentre outros. Registre-se, a propósito, que tais documentos integram a prestação de contas encaminhada pelos responsáveis (peças 9 a 13), não se identificando falhas adicionais àquelas inicialmente apontadas e posteriormente afastadas pelo próprio Concedente. [grifos do recorrente]*

15.10. Parafraseia-a a seguir a sustentação da tese elaborada pelo recorrente Francisco Roberto Pinto e, exarada à peça 149, p. 18-22.

15.11. O convênio teria tido por objeto

a colaboração financeira do CONCEDENTE ao CONVENENTE para a execução do projeto intitulado "MELHORAMENTO GENÉTICO DE AVES NATIVAS (CAIPIRAS) EM COMUNIDADES DOS MUNICIPIOS DO VALE DO COREM I/ JAIBARAS/ TIANGUÁ — COREAÚ, FRECHEIRINHA, MORAÚJO, TIANGUÁ, MUCAMBO E GRAÇA - CE, COM UTILIZAÇÃO DE LINHAGENS PURAS E DE INCUBADORAS (CHOCADEIRAS) ELÉTRICA", visando contribuir para o aumento da renda familiar e melhoria do padrão nutricional das famílias envolvidas no Projeto, conforme Projeto, que é parte integrante deste Convênio, apresentado pelo CONVENENTE E EXECUTORA ao CONCEDENTE e por este aprovado

15.12. Do "[p]rojeto apresentado", teria constado, "por sua vez" que:

a) "a renda familiar seria melhorada a partir dos conhecimentos adquiridos nos cursos ministrados (peça 1, p.2)";

b) para cada curso

ser[iam] adquiridos 150 (cento e cinquenta) pintos, de linhagem pura (Plymouth Rock Barrada, New Hampshire ou outra linhagem), com a finalidade de treinar os participantes nos cuidados iniciais com as aves, no que se refere a alimentação, manejo, higiene e profilaxia (peça 1, p.3);

c) para cada parceiro

estabelecia seu respectivo papel, cabendo a FUNECE/UECE 'propiciar tecnologia para difusão do projeto, inclusive capacitação dos produtores; coordenar o Projeto através de acompanhamento técnico com visita mensal durante o desenvolvimento do mesmo; tabular, analisar,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

interpretar e divulgar os resultados obtidos durante e após a execução do Programa', cabendo ao IEPRO 'receber recursos e gerir administrativa e financeiramente a execução' (peça 1, p.4)" (sic).

15.13. A execução do objeto do convênio seria levada a cabo em conformidade com o cronograma de execução de fotocópia trazida à peça 4, p. 9.

15.14. Mediante a cláusula nona do convênio (peça 4, p. 4), como se depreenderia do rol de documentos a serem apresentados ao convenente para compor a prestação de contas, teria sido estabelecida "uma definição expressa do modo como se comprovaria a execução do pactuado por meio de arquivos de ordem financeira", e não "um modo solene de apresentação da comprovação do convênio sobre o seu aspecto técnico, o que, para tanto, seria utilizado às informações constantes do Relatório Técnico Final (RTF)".

15.15. Os documentos mencionados no parágrafo anterior haveriam sido apresentados. Também teriam sido "encaminhadas todas as evidências possíveis e necessárias para se concluir pela execução técnica, as quais foram minuciosamente expostas no Relatório Técnico Final (RTF)". O "modo solene pelo qual o objeto teria sua prestação de contas final avaliado [teria] sido o Relatório Técnico Final (RTF) seguido dos documentos comprobatórios financeiros", todos constantes dos autos.

15.16. Haveria que considerar as partes grifadas pelo recorrente do infratranscrito trecho do parecer sobre relatório técnico acostado à peça 23:

*No intuito de comprovar a execução do projeto foi apresentado os resultados do relatório técnico final. O mesmo não se encontra nos moldes do modelo padrão do Banco, não possuindo quadros de metas realizadas. Entretanto, **ele é vasto em apresentação de fotos dos cursos que seriam realizados nas comunidades de Pedra de Fogo, Pajeú, Caetano, Sítio Buíra, Associação Comunitária de Vazante e SINTRAF, Associação Comunitária de Siriema e SINTRAF, Associação dos remanescentes do Quilombo de Timbaúba, Associação Comunitária de Canafístula, Corredores, Malhada Vermelha**, como maior oferta de alimentos e aumento da renda familiar, manejo nutricional e sanitário dos pintos e melhoramento das técnicas de manejo. No entanto, as fotos presentes no relatório não são conclusivas quanto a comprovação da realização dos cursos previamente mencionados. Relativo às metas propostas, **existem fotos dos cursos ministrados, além de uma relação de 138 pessoas, listadas pela Convenente**. Contudo, não fica claro que os 12 cursos citados nas metas foram devidamente realizados, pois não foram apresentados cópias dos certificados entregues as famílias beneficiadas e nem a lista de presença dos cursos, informando data do curso, programação, [...] [grifos do recorrente]*

15.17. Caberia aplicar ao caso concreto, dada a similaridade dos fatos, o entendimento emanado na fundamentação do Acórdão 620/2024-TCU-Segunda Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, assim reproduzido com grifos pelo recorrente:

*25. Com as devidas vênias, não vislumbro motivos suficientes para considerar irregulares as presentes contas, como já antecipei acima. Primeiramente, **cumpre observar que o juízo feito pelo Concedente acerca da precariedade no alcance dos objetivos do ajuste, ante a falta de fotografias e assinaturas dos beneficiados com os cursos, não encontra respaldo no Termo de Convênio por ele celebrado, visto que entre a documentação exigida a título de prestação de contas não foram incluídas fotografias ou mesmo listas de presenças.***

*26. Nada obstante, diferentemente do que consignado nos últimos Relatórios de Reanálise Técnica e Financeira (peças 45 e 46), **observa-se que algumas fotografias se fazem, sim, presentes (peças 16, p. 9 e 10, e 17), restando difícil saber o real motivo de sua não adequação aos critérios exigidos pelo Banco**. Cumpre frisar que não havia exigência dessas fotografias, muito menos quais elementos mínimos deveriam dela constar para que pudessem ser aceitas como comprobatórias do atingimento do objeto. Bem por isso **esta Corte tem dado pouca valia a fotografias como elementos de prova, salvo quando expressamente exigidas como integrantes da prestação de contas pelos termos avençados**.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

27. ***Quanto às listas de presenças, repita-se, também não exigíveis a teor do que fora pactuado, essas também se encontram na prestação de contas (peças 14, 15, e 16), constituindo elemento adicional de convicção acerca do atingimento do objeto****, associado aos devidos documentos regularmente exigidos para comprovar a regular aplicação de recursos públicos, esses, sim, previstos na Cláusula Nona, Subcláusula-Primeira, do Termo de Convênio (peça 4, p. 4), a exemplo de Relatórios de Execução Físico-financeira, Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa, Relação de Pagamentos, Notas Fiscais e Recibos, Extratos bancários, Relatório Técnico final, dentre outros. Registre-se, a propósito, que tais documentos integram a prestação de contas encaminhada pelos responsáveis (peças 9 a 13), não se identificando falhas adicionais àquelas inicialmente apontadas e posteriormente afastadas pelo próprio Concedente.*

ii) Tese de que se comprovou o bom e regular emprego das despesas com hospedagem

15.18. O recorrente Francisco Roberto Pinto aduz a tese de que constam dos autos meios de prova da existência de nexo de causalidade entre recursos repassados e as despesas realizadas com hospedagem para as ministrações dos cursos e as feituras de visitas técnicas.

15.19. Parafraseia-a a seguir a sustentação da tese elaborada por Francisco Roberto Pinto à peça 149, p. 23-34.

15.20. No último relatórios do Banco do Nordeste (peça 60, p. 6) teria sido considerada sanada a maior parte das falhas inicialmente apontadas sobre hospedagem, incluída a falta dos recibos de pagamentos pelos serviços prestados relativos às NFA 31120004, NFA 31010003.

15.21. A menor parte das irregularidades reputada não sanada seria composta pelas seguintes:

a) o "gasto relativo a comprovação de pagamento com o cheque n. 70, no valor de R$ 2.000,00, e

b) a "ausência de cotações prévias a utilização dos serviços de hospedagem";

c) as verificações relativas a processo licitatório de que as notas fiscais apresentadas se referem invariavelmente ao Município de Pacujá, em que não se previu a execução do objeto do convênio e de que o recibo juntado à peça 16, p. 191, relativo ao "Pagamento Nt. 461.414 - Cheque Nr, 70 - Conta: 82599", não especifica o município em que teria sido realizada a despesa, de modo a impossibilitar "o destino da despesa".

15.22. Diversamente do afirmado no mencionado relatório, constaria do mencionado recibo o Município Vale do Coreaú como local da hospedagem, como se verificaria pela fotocópia do recibo estampada no corpo do instrumento de recurso à peça 149, p. 27, e também à peça 16, p. 191. Esse Município seria um dos contemplados pelo convênio, a saber: "Coreaú, Frecheirinha, Moraújo, Tianguá, Mucambo e Graça".

15.23. Ainda quanto ao referido recibo, o pagamento a ele relativo teria tido lugar em 26/4/2013, quando o ora recorrente não mais representava legalmente o Iepro.

15.24. A exigência de aplicação da Portaria Interministerial 127/2008 seria injurídica porque à época da assinatura do Convênio FUNDECI 2012/263 a matéria seria regida pela Portaria Interministerial 507/2011, revogadora da anteriormente citada, e lei estadual específica que entrou em vigor depois de celebrado do convênio.

15.25. Dispõem-se no quadro sinótico a seguir as localidades em que teriam havido hospedagens e os respectivos meios de prova das liquidações dos seus pagamentos:

Municípios em que teriam havido hospedagens	*Meio de prova de liquidação do pagamento*	*Valor do pagamento*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

Coreaú, Frecheirinha e Moraújo	*Recibo juntado à peça 16, p. 191, e peça 149, p. 27, relativo ao "Pagamento Nt. 461.414 - Cheque Nr, 70 - Conta: 82599".*	*R$ 2.000,00*
Mucambo e Graça	*Nota Fiscal 000031120004 (peça 16, p 87).*	*R$ 1.500,00*
Mucambo e Graça	*Nota Fiscal 000031010003 (peça 16, p. 88).*	*R$ 1.500,00*
Mucambo e Graça	*Nota Fiscal 000031050002 (peça 16, p. 96).*	*R$ 1.500,00*
Mucambo e Graça	*Nota Fiscal 00014060001 (peça 16, p. 98).*	*R$ 1.500,00*
Mucambo e Graça	*Nota Fiscal 10/2013/000026 (peça 16, p. 124).*	*R$ 1.000,00*

15.26. Conquanto as notas fiscais enumeradas no quadro retro tenham sido emitidas por prestador de serviço sito em Pacujá, as despesas a elas relativas seriam compatíveis com o fito do convênio, pois essa localidade, como se poderia verificar em mapas, seria "estratégica de estadia", tendo em vista que seriam a ela limítrofes "os primeiros municípios visitados e [em que foram] ministrados os cursos", a saber: "MUCAMBO, entre 10 a 22 de dezembro de 2012 e GRAÇA, entre 07 e 19 de janeiro de 2013".

15.27. O fato de não haver nos autos meio de prova de liquidações de pagamentos referentes a hospedagens nos municípios de Frecheirinha, Moraújo, Tianguá, Mucambo e Graça não serviria de sustentação para o juízo de que neles não se ministraram cursos porque teria sio afirmado no Relatório Técnico Final (peças 15 e 43) que se ministraram os doze cursos previstos, de que teriam constado até mesmo fotografias "dos locais de realização dos cursos em cada município (peça 15, p.10, 12, 13 e 14)".

iii) <u>Tese de que constam dos autos meios de prova das realizações de despesas com alimentação reputadas não comprovadas</u>

15.28. O recorrente Francisco Roberto Pinto aduz a tese de que constam dos autos meios de prova das realizações de despesas com alimentação reputadas faltantes pelo concedente no relatório juntado à peça 46.

15.29. Parafraseia-a a seguir a sustentação da tese elaborada por Francisco Roberto Pinto à peça 149, p. 34-37.

15.30. Quanto à despesa no valor de R$ 68,70 reputada não comprovada ante o entendimento emanado no relatório juntado à peça 46 (p. 11) de que não constaria dos autos o documento consistente em pretenso meio de prova de sua liquidação, a saber a Nota Fiscal 631106, mencionada no corpo de recibo de pagamento de que não consta identificação do fornecedor – em infração ao disposto na cláusula nona, subcláusula primeira, do convênio (peça 16, p. 7) –, assevera que o recibo consistente em meio de prova da respectiva liquidação de pagamento, como previsto na cláusula nona, item 4, do termo de convênio (peça 16, p. 7) consta nos autos à peça 16, p. 105.

15.31. Relativamente à no valor de R$ 1.673,16 reputada não comprovada ante o entendimento emanado no relatório juntado à peça 46 (p. 11) de que é inidôneo o documento consistente em pretenso meio de prova de sua liquidação, a Nota Fiscal 509, trazida à peça 58, p. 16, por não consistente em nota fiscal eletrônica, como exigiria do Decreto 12.704/2010, assere [i] que "a Cláusula Nona do convênio exigia apenas "documentos comprobatórios, notas fiscais e recibos", sem especificar formato eletrônico" e [ii] que "esse segundo gasto ocorreu em 18/12/2013, quando já não era mais representante legal do IEPRO".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

iv) Teses de que foi imprecisa a fundamentação fática do valor pecuniário de parcela do débito supostamente imputada ao ora recorrente Francisco Roberto Pinto e de que cumpriria afastar essa imputação em observância ao princípio da bagatela

15.32. O recorrente Francisco Roberto Pinto aduz a tese de que não se demonstrou de modo preciso o prejuízo pretensamente por ele causado ao erário no valor de R$ 997,48 por força de ocorrência identificada na instrução reproduzida no relatório da decisão combatida (peça131) pela expressão "gasto não orçado".

15.33. Parafraseia-a a seguir a sustentação da tese elaborada por Francisco Roberto Pinto à peça 149, p. 34-37.

15.34. O valor pecuniário do mencionado "gasto não orçado" corresponderia à soma das seguintes parcelas: "R$ 685,00 (CH nº29), R$ 100,00 (CH n° 31), R$ 147,28 (CH n ° 81) e R$ 65,20 (CH nº 87)".

15.35. Dar-se-ia que o ora recorrente teria sido representante legal do Iepro até 4/4/2013 e não teria sido levada a cabo no procedimento de controle administrativo "uma clara definição do momento da ocorrência da alegada irregularidade", de modo que teria "reca[ido] sobre o [ora] Recorrente uma alegação de caráter genérico e imprecisa quanto as condições de validade do que fora impugnado", "sem indicação das causas" por que seria acertada a impugnação.

15.36. Aplicar-se-ia ao caso concreto o entendimento da lavra do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer exarado na fundamentação do Acórdão 620/2024-TCU-Segunda Câmara, por ele relatado:

*[...] considero que o valor remanescente considerado não aplicado no objeto **não está devidamente particularizado**, com indicação precisa de sua destinação, **da data de sua ocorrência e do motivo de sua impugnação**, fato que, aliado ao seu diminuto valor, leva-me a propor a regularidade com ressalva das contas do Iepro, dando-lhe quitação, com o arquivamento da presente TCE em relação aos demais responsáveis, ante o reconhecimento da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva em relação aos Srs. Plácido Aderaldo Castelo Neto, José Jackson Coelho Sampaio e Francisco Roberto Pinto, bem assim à Universidade Estadual do Ceará. [grifos do recorrente]*

15.37. A falta de uma demonstração clara e exata dos cômputos de que resultaram as parcelas dos recursos repassados reputadas não empregadas bem e regularmente relativas à ocorrência mencionada teria impossibilitado o exercício pelo ora recorrente de sua defesa no sentido de convencer a Corte de que se empregaram bem e regularmente tais recursos.

15.38. Na hipótese de não acolhimento do arrazoado recursal parafraseado no subitens 15.34 a 15.37 desta instrução, caberia aplicar o que viria se firmando neste Tribunal no sentido de que, em face de "insignificância de valores, frente ao montante integral gerido" e de "ausência de indícios de locupletamento por parte de seus administradores", cabe julgar as contas destes regulares com ressalva e dar-lhes quitação. Tal como o Tribunal teria decidido nos dois precedentes cujas fundamentações o recorrente assim transcreve parcialmente:

É cabível o julgamento das contas do gestor pela regularidade com ressalvas, dando-lhe quitação, quando o débito remanescente é insignificante frente aos valores por ele geridos e não há indícios de locupletamento, considerando os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da racionalização administrativa e da economia processual. (Acórdão 1283/2019-TCU-Segunda Câmara)

É cabível o julgamento das contas do gestor pela regularidade com ressalvas, dando-lhe quitação, quando o débito remanescente é insignificante frente aos valores por ele geridos e não há indícios de locupletamento, considerando os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da racionalização administrativa e da economia processual. Com efeito, o TCU tem adotado a linha de entendimento no sentido de relevar na apreciação das contas a insignificância do valor do débito em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

face dos princípios da racionalização administrativa e da economia processual, com a dispensa do recolhimento do valor pendente, julgando regulares com ressalva as contas do responsável. (Acórdão 10387/2021 - Segunda Câmara (Recurso de Reconsideração, Min. Augusto Nardes).

Análise

15.39. A tese não merece prosperar.

v) Da não produção pelos ora recorrentes de prova contrária à produzida no procedimento de que não se cumpriram os objetivos do convênio e de que não se atingiram as metas nele previstas

15.40. A situação fática objeto destas contas difere do objeto das contas julgadas no Acórdão 620/2024-TCU-Segunda Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer e invocado pelos recorrentes (cf. subitem 15.9 desta instrução).

15.41. Naquele julgamento se afastou a imputação de não execução do objeto de ajuste não acolhida pelo Tribunal com arrimo na falta de documentos não exigidos no termo de convênio.

15.42. No caso aqui examinado, diversamente, parte dos documentos apresentados se constitui em meio de prova de que não se atingiram as metas previstas no ajuste e houve documentos não apresentados exigidos no termo de convênio a título de prestação de contas.

15.43. Por força do estatuído no art. 70 da Constituição da República, no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967, e no art. 66 do Decreto 93.872, de 23/12/1986, recai sobre o gestor dos recursos o ônus de comprovar a boa e regular aplicação de recursos públicos por ele administrados.

15.44. Logo, a desincumbência desse ônus pelo administrador dos recursos faz prova presuntiva legal e constitucional de causação com culpa grave de prejuízo ao erário. Colhe-se da lição de Plácido e Silva em sua obra Vocabulário Jurídico (28ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 1124):

PROVA PRESUNTIVA. É a que se firma numa determinação legal, que se constitui em prova por determinação legal.

E, neste caso, salvo para tornar desfeita ou para a anular, o que cabe à parte contrária, quando se trata de presunção relativa, a menção da presunção legal dispensa o encargo da prova, desde que ela própria a produz.

15.45. Vale citar elucidativo trecho da fundamentação da Decisão 225/2000 proferida pela 2ª Câmara desta Corte em 20 de junho de 2000 (Ata 23/2000), da lavra do Relator Ministro Adylson Motta:

A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público.

15.46. Como se verá a seguir, os ora recorrentes malogram produzir prova de que se empregaram bem e regularmente os recursos objeto destas contas especiais.

15.47. O item 23 da fundamentação da decisão vergastada (peça 130) faz claro que o Tribunal expressamente acolheu o entendimento do Ministério Público especializado reproduzido no item 15 da mesma fundamentação no sentido de que Relatório Técnico Final (RTF) apresentado não comprova plenamente a execução física do objeto do convênio porque:

a) quanto aos cursos integrantes da Meta 1, o número de beneficiados (138 pessoas) foi inferior à meta (240 famílias) e faltaram registros de ações de fomento e resultados técnicos do cruzamento genético;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

b) quanto às outras metas, relativas a ações de fomento, não há elementos de convencimento aduzidos pelos ora recorrentes contrários ao entendimento formulado pelo BNB de que:

b.1) não há registros dessas ações, controles de mortalidade, seleção e vitalidade ou distribuição das aves para os alegados participantes dos cursos;

b.2) não há informações técnicas claras sobre técnicas sobre o resultado do cruzamento das aves nativas com os reprodutores puros ou ovos provenientes das aves (fêmeas) puras;

b.3) não consta distinção das aves nativas antes e depois do cruzamento com as aves de linhagem pura;

b.4) não há informação sobre se houve ou não a reprodução de aves com maior valor nutricional comparado com aves nativas, para a partir daí saber se o projeto cumpriu o seu objetivo de contribuir para o aumento da renda das famílias participantes do projeto com as vendas dos pintos melhorados geneticamente.

15.48. Verifica-se, diante disso, que:

a) documentos trazidos aos autos se constituem em meio de prova do não atingimento da Meta 1 do ajuste (cf. alínea "a" do parágrafo precedente);

b) não há registro das ações relativas às outras metas e o termo de convênio, mediante sua cláusula nona, subcláusula primeira, item 1, fazia exigível "relatório das ações relacionadas ao instrumento" (cf. alínea "b", subalínea "b.1", do parágrafo precedente).

15.49. Nem o recorrente Iepro nem o recorrente Francisco Roberto Pinto traz aos autos [i] quer meios de prova contrária à produzida no processo de que não se atingiu a Meta 1 do convênio; [ii] quer, consoante o exigido no termo de convênio, meio de prova de que se promoveram as ações relativas às outras metas. O Iepro não anexou meios de prova a seu instrumento de recurso (peça 164) e Francisco Roberto pinto anexou as fotocópias de documentos estampadas no corpo de seu instrumento de recurso (peça 149, p. 19-20, 27, e 35-36) que dizem respeito apenas à execução financeira do convênio e fotografias (peça 149, 30-31) que não se prestam, por si sós, para comprovar o atingimento das metas referidas no parágrafo anterior.

vi) <u>Das implicações da não comprovação da execução física do objeto do convênio</u>

15.50. O não cumprimento dos objetivos do convênio se constitui em prejuízo ao erário pecuniariamente correspondente à totalidade dos recursos públicos repassados, dada a não efetuação dos benefícios esperados com tais repasses.

15.51. Não basta a apresentação de documentos formalmente comprobatórios da execução financeira de convênio. Não comprovada a execução física do objeto em conformidade com o previsto no plano de trabalho do convênio, a sua execução financeira se faz insuficiente para ter por comprovado o bom e regular emprego dos recursos pecuniários sob exame.

15.52. A demonstração do nexo de causalidade entre os recursos repassados e a realização de despesas empreendidas para a execução física do objeto do convênio pressupõe, por óbvio, a comprovação mesma da execução física. Não há como estabelecer nexo entre causa e resultado sem se comprovar, primeiro, a produção mesma do resultado.

15.53. Nesse sentido o Acórdão 7.504/2017 – 1ª Câmara, relator o ministro Augusto Sherman, em que se tratou de convênio celebrado com o Ministério do Turismo para o empreendimento e evento artístico e de cuja fundamentação se extrai o trecho infratranscrito:

11. Entendo que no caso específico dos ajustes visando ao apoio à realização de eventos da natureza daquele tratado nestes autos, a apresentação de fotografias, vídeos e notícias é elemento importante para a comprovação da realização desses eventos, já que não restam outros meios de prova

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

da efetiva consecução do objeto pactuado que possam ser verificados em momento posterior. No caso dos presentes autos, as fotografias apresentadas não são minimamente aptas a demonstrar que o palco, a iluminação e os equipamentos de sonorização utilizados no evento são aqueles constantes do plano de trabalho aprovado, ou mesmo que tenham sido fornecidos pela empresa contratada. Quanto aos banheiros químicos, as fotografias apresentadas não permitem nem mesmo identificar a sua quantidade, e, menos ainda, o local em que estão instalados. Pode, então, se tratar de fotografia de banheiros instalados em qualquer localidade, feita apenas de forma a tentar demonstrar o fornecimento do item.

12. Da mesma forma, ***não há comprovação da apresentação das bandas que teriam sido contratadas no âmbito do presente convênio****. Além de as fotografias fornecidas na prestação de contas não permitir[em] a identificação dessas bandas, também não foram apresentados outros elementos previstos no termo de convênio (Cláusula 12ª, § 2º, alínea "f") , tais como vídeos, DVDs, CDs, jornal, entre outros, capazes de demonstrar a execução desses itens do plano de trabalho.*

13. Outro ponto apontado pelo MTur como razão para a impugnação das despesas com a contratação das bandas foi a ***não apresentação de notas fiscais e recibos emitidos em nome dessas bandas e assinadas por seus representantes legais ou pelos seus empresários exclusivos. Além disso, embora não tenha constado da citação, o MTur apontou a inexistência dos contratos de exclusividade firmados com os representantes das bandas*** *(peça 1, p. 73) .*

14. ***Muito embora esses elementos pudessem ser considerados relevantes para a demonstração da regularidade das despesas efetuadas*** *com a contratação das bandas, conforme a jurisprudência firmada neste Tribunal, especialmente com a recente resposta à consulta formulada pelo MTur, julgada pelo Acórdão 1435/2017-TCU-Plenário,* ***a não comprovação da execução física desses itens do plano de trabalho torna secundários tais aspectos da prestação de contas****. [grifou-se]*

15.54. No caso aqui examinado, a Corte reputou que o prejuízo havido ao erário correspondeu à totalidade dos recursos repassados para a execução do objeto do convênio ante a falta de evidências de que se cumpriram os seus objetivos e de que se atingiram as metas pactuadas, como se depreende sem esforço da leitura dos itens 10 e 15 da fundamentação da decisão (peça 130).

15.55. Como corolário, ante a não comprovação mediante os recursos ora analisados do cumprimento dos objetivos do convênio e do atingimento das metas pactuadas (cf. subitens 15.43 a 15.49 desta instrução), é de manter o juízo de que se empregaram mal todas as parcelas de repasses feitas, incluídas as supostamente empregadas com hospedagem, alimentação ou outros itens de despesa objeto das alegações recursais de Francisco Roberto Pinto parafraseadas nos subitens 15.18 a 15.38 desta instrução. Dito a ainda de outro modo, quando mesmo apenas para argumentar se admitisse comprovada a regular execução financeira desses itens de despesa, ao fim e ao cabo seria de manter o juízo de que se desperdiçaram os recursos supostamente empregados nas realização dessas despesas em face do não cumprimento dos objetivos do convênio, o que implica prejuízo havido ao erário corresponde à totalidade dos recursos repassados.

vii) <u>Da fixação do valor pecuniário do débito imputado ao ora recorrente Franscisco Roberto Pinto</u>

15.56. Em suas alegações recursais parafraseadas nos subitens 15.18 a 15.38 desta instrução, Francisco Roberto Pinto assevera amiúde que a realização de parte das despesas na execução financeira do convênio teve lugar depois de findo o seu mandato como dirigente máximo do Iepro.

15.57. A esse respeito, importa notar que, como se depreende da leitura dos itens 11, 12 e 23 da fundamentação da decisão combatida (peça 130) e dos itens 79 e 195, alíneas "a", "b" e "c", da instrução reproduzida no relatório da decisão (peça 131), a Corte imputou a esse responsável percentual de 88,18% do débito apurado correspondente ao percentual da parte dos recursos administrados por esse responsável.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

16. Do recaimento sobre os ora recorrentes do ônus de comprovar o bom e regular emprego dos recursos objeto destas contas

16.1. Os recorrentes aduzem tacitamente a tese de que não lhes competia comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados para a execução do objeto do convênio.

16.2. Parafraseia-a a seguir a sustentação da tese elaborada pelo Iepro, exarada à peça 164, p. 13-14.

16.3. Teria sido estabelecido no "projeto parte integrante do convênio 2012/263 (peça 1, p. 4)" que:

a) competia [i] à UNECE/UECE "coordenar o Projeto através de acompanhamento técnico com visita mensal durante o [seu] desenvolvimento [...]; tabular, analisar, interpretar e divulgar os resultados obtidos durante e após a execução do Programa" e [ii] ao Iepro "receber recursos e gerir administrativa e financeiramente a execução".

b) o Iepro "responderia tão somente por atos de gestão financeira e administrativa da avença pactuada, a se avaliar pelas obrigações previstas a cada uma das partes, nos termos das cláusulas sexta e sétima".

16.4. Parafraseia-a a seguir a sustentação da tese elaborada pelo recorrente Francisco Roberto Pinto e, exarada à peça 149, p. 22-23.

16.5. A FUNECE/UECE seria "a entidade competente, nos termos do projeto parte integrante do convênio 2012/263 (peça 1, p. 4)", para "coordenar o Projeto através de acompanhamento técnico com visita mensal durante o desenvolvimento do mesmo; tabular, analisar, interpretar e divulgar os resultados obtidos durante e após a execução do Programa".

16.6. Caberia ao IEPRO "receber recursos e gerir administrativa e financeiramente a execução".

16.7. Teria sido estabelecido na cláusula sétima, item 1, do convênio, que "seria obrigação da EXECUTORA/FUNECE a responsabilidade pela execução do convênio". Por isso, o Iepro só poderia responder "por atos de gestão financeira e administrativa da avença pactuada, a se avaliar pelas obrigações previstas a cada uma das partes, nos termos das cláusulas sexta e sétima [do convênio]".

Análise

16.8. Não assiste razão ao recorrente.

16.9. Estabelece a cláusula sexta do convênio (peça 4, p. 3) acerca das obrigações do Iepro na condição de convenente;

CLÁUSULA SEXTA — DAS OBRIGAÇÕES DO CONVENENTE:

Para o fiel cumprimento do objeto deste Convênio, o CONVENENTE obriga-se a:

*1. **Aplicar os recursos recebidos do CONCEDENTE de acordo com o constante no Projeto aprovado, e no Plano de Aplicação dos Recursos - Anexo I**, que passam a fazer parte integrante deste instrumento, não se permitindo qualquer remanejamento de verbas, nem utilização, fora do prazo estipulado, de saldos porventura registrados, sem a expressa concordância do por escrito;*

[...]

*7. **Utilizar os recursos financeiros objeto do presente Convênio, rigorosamente de acordo com as finalidades estabelecidas na Cláusula Primeira e em conformidade com o Projeto aprovado,** devendo permanecer, enquanto não utilizados, obrigatoriamente aplicados em caderneta de poupança, em Agência do CONCEDENTE, se a previsão de seu uso for igual ou superior a 01 (um) mês, ou em*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores de 01 (um) mês, de acordo com o disposto no parágrafo 40 do artigo 116, da Lei n° 8.666, de 21/06/93, e parágrafo 1°,

8. Utilizar os rendimentos das aplicações obrigatoriamente no objeto deste Convênio, com expressa concordância com o CONCEDENTE, dada por escrito, sujeitos às mesmas condições de prestação de contas [...]

16.10. Como se vê, competia ao Iepro levar a cabo as execuções física e financeira do objeto do convênio mediante a aplicação dos recursos para tanto repassados pelo concedente.

16.11. Como corolário, é acertada a sua responsabilização pela não comprovação do atingimento das metas do convênio. Como visto no item 15 desta instrução, mediante os recursos ora examinados não se malogra comprovar tal atingimento.

16.12. Vale notar que, ante o disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, a obrigação de prestar contas vai além do simples ato de apresentar relatórios e documentos. Ela está intrinsecamente ligada à responsabilidade dos gestores de recursos públicos de administrá-los de forma eficiente, eficaz e transparente, sempre em prol do interesse público e da maximização dos resultados para a sociedade. Portanto, a prestação de contas, nesse contexto, abarca não apenas a apresentação de informações, mas também a responsabilidade de gerir os recursos públicos em conformidade com os princípios da Administração Pública estatuídos no art. 37 da Lei Maior.

16.13. No caso concreto, verifica-se que os ora recorrentes não administraram de forma eficiente os recursos objeto destas contas especiais, como lhes cumpria na qualidade de convenente e de seu dirigente máximo à época dos fatos.

16.14. Na hipótese de falta de elementos de comprovação da aplicação regular de recursos públicos pecuniários federais, tem-se situação excepcional em que prevalece a verdade formal consistente na presunção relativa de que houve má ou irregular aplicação de tais recursos. Trata-se de presunção legal e constitucional, visto que, por força do estatuído no art. 70 da Constituição da República, no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967, e no art. 66 do Decreto 93.872, de 23/12/1986, recai sobre o gestor dos recursos o ônus de comprovar a boa e regular aplicação destes mediante prestação de contas.

16.15. Noutras palavras, por força do disposto no art. 70 da Lei Maior, a não comprovação aludida faz prova presuntiva (cf. subitem 15.44 desta instrução) de causação com culpa grave do prejuízo ao erário constatado.

16.16. Tal situação fática se subsome à hipótese prevista no art. 374, inciso IV, do Código de Processo Civil brasileiro: "Art. 374. Não dependem de prova os fatos: [...] IV – em cujo favor milita presunção legal de existência ou de veracidade".

16.17. Vale citar elucidativo trecho da fundamentação da Decisão 225/2000 proferida pela 2ª Câmara desta Corte em 20 de junho de 2000 (Ata 23/2000), da lavra do Relator Ministro Adylson Motta:

A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público.

17. Da juridicidade da fundamentação fática da decisão combatida em conduta antijurídica culposa e grave dos administradores dos recursos objeto destas contas

17.1. O recorrente Francisco Roberto Pinto aduz a tese de que no julgamento impugnado não se levou a cabo sua responsabilidade subjetiva porque não satisfizeram cumulativamente as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

seguintes condições: "a) conduta (ação ou omissão) do agente; b) dano; c) nexo de causalidade entre a conduta e o dano e d) elemento subjetivo (dolo ou culpa do agente)".

17.2. Parafraseia-a a seguir a sustentação da tese elaborada pelo recorrente Francisco Roberto Pinto e exarada à peça 149, p. 33.

17.3. O julgamento impugnado não teria se fundado faticamente em "conduta do agente, a culpa em sentido amplo (culpa em sentido estrito ou dolo), dano e nexo de causalidade entre a conduta e o dano", como seria mister de acordo com o entendimento desta Corte emanado no julgamento de que resultou o Acórdão 1465/2016-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamim Zymler, de que se extrai o seguinte trecho:

84. Não resta dúvidas de que a responsabilidade no âmbito do TCU é subjetiva. Assim, no caso de uma tomada de contas especial, devem estar presentes quatro requisitos: conduta do agente, culpa em sentido amplo (culpa em sentido estrito ou dolo), dano e nexo de causalidade entre a conduta e o dano.

85. Conclui-se que, para estabelecer de forma indelével a responsabilidade de um gestor, é necessário analisar o caso concreto, identificar a eventual conduta ilícita e estabelecer o nexo de causalidade entre essa conduta e o prejuízo verificado no caso em exame.

17.4. Seria ainda de considerar que

no TCU vigora a responsabilidade subjetiva do agente, de modo que surge a importância de destacar precedente do Acórdão 249/2010 do Ilustre Tribunal de Contas da União, em que pese a "responsabilidade do agente público não se presume, necessita da existência de dano e do nexo causal entre este e a conduta dolosa ou culposa do agente para a imputação de débito". (sic)

17.5. No Acórdão 5304/2013-TCU-Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Valmir Campelo, esta Corte teria emanado o entendimento no sentido do "afastamento das sanções quando constatada ausência de desvio de finalidade e/ou locupletamento da análise dos autos".

17.6. No caso concreto, teria havido "máxima conexão entre os gastos realizados e a execução do objeto do convênio" e não se poderia "constatar nos autos qualquer ato de locupletamento ou desvio de recursos".

Análise

17.7. Não assiste razão ao recorrente.

17.8. Ver-se-á adiante que se levou a cabo responsabilização subjetiva dos ora recorrentes.

i) Da juridicidade da fundamentação fática em conduta antijurídica culposa e grave de julgamento por este Tribunal no sentido da irregularidade de contas de responsável, de sua condenação a ressarcir ao erário e de sua punição

17.9. No Brasil, o Direito Financeiro é considerado um ramo autônomo do Direito, separado do Direito Administrativo. Embora haja certa interseção entre as áreas, o Direito Financeiro trata especificamente das normas e princípios que regulam as Finanças Públicas, ou seja, a gestão dos recursos financeiros do Estado. Por isso, não se aplicam a este procedimento de controle administrativo normas, institutos e princípios informadores de outras searas do Direito brasileiro, em que se formularam as decisões judiciais invocadas pelo recorrente.

17.10. É inexigível a comprovação de má-fé ou dolo para a condenação em débito, à aplicação de multa e ao julgamento no sentido da irregularidade das contas pelo Tribunal a ocorrência de dolo. Pacífica a jurisprudência da Corte no sentido de que para tanto é suficiente a existência de dano decorrente da prática de ato (i) de gestão ilegítimo ou antieconômico, (ii) infrator de norma legal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

ou (iii) omissivo no dever de prestar contas. Noutras palavras, basta a conduta antijurídica culposa e grave, presumível ante a não comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos.

17.11. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 ao 30 ao texto do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), a análise da caracterização do dolo ou erro grosseiro tendo em vista a diretriz constante do seu art. 28 vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

17.12. Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do "erro grosseiro" à "culpa grave". Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).

17.13. Como decidiu a Corte no Acórdão 1620/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, "a responsabilização no âmbito do TCU não exige a configuração de dolo, bastando que o agente tenha agido com culpa grave". Também nesse sentido os Acórdãos 2391/2018-TCU-Plenário, relator o Ministro Benjamin Zymler, e 11762/2018-TCU-2ª Câmara, relator o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

17.14. Quanto ao alcance da expressão "erro grosseiro", o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar "o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio" (Acórdão 2012/2022 – Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

17.15. Conclui-se que a inexistência de dolo, de locupletamento e de obtenção de vantagem pessoal por parte de quem administre recursos públicos não o exime da obrigação de comprovar o seu emprego bom e regular. Basta o inadimplemento dessa obrigação para que se constitua presuntiva da imputação de causação do prejuízo ao erário constatado, como visto na análise elaborada nos subitens 16.9 a 16.17 desta instrução.

ii) <u>Da não comprovação do bom e regular empregos dos recursos objeto destas contas e das suas implicações</u>

17.16. Como visto nos subitens 15.43 a 15.55 desta instrução, produziu-se prova tanto do não cumprimento dos objetivos do convênio como do não atingimento das metas nele previstas.

17.17. Como observado nos subitens 16.9 a 16.17 desta instrução, recai sobre os ora recorrentes o ônus de comprovar o bom e regular emprego dos recursos públicos objeto destas contas por eles administrados e a não comprovação aludida faz prova presuntiva de causação com culpa grave do prejuízo ao erário constatado.

17.18. Assim, restou caracterizado o seu incurso em erro grosseiro, vale dizer, em conduta subjetiva antijurídica culposa e grave na administração dos recursos públicos mencionados, o que faz jurídica a fundamentação da decisão combatida.

iii) <u>Do caso objeto de decisão invocada pelo recorrente diverso do examinado nestas contas</u>

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

17.19. No Acórdão 5304/2013-TCU-Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Valmir Campelo e invocado pelo recorrente, a Corte julgou situação fática distinta do objeto do julgamento ora impugnado.

17.20. No procedimento de resultou aquela decisão, o auditor subscritor da instrução reproduzida no relatório da decisão reputou que houve "desvio de finalidade na aplicação dos recursos do PAB". Em parecer divergente, o dirigente da Subunidade Técnica entendeu que houve "efetivo desvio de objeto na aplicação dos recursos, e não desvio de finalidade, uma vez que o recurso permaneceu vinculado à mesma função de governo (saúde)". O Ministro-Relator anuiu ao entendimento do mencionado dirigente e asseverou que "desvio de objeto e não desvio de finalidade", o que não configura prejuízo ao erário dado que nessa hipótese os recursos são empregados em prol do interesse público, conquanto não no objeto previsto, de forma que não há prejuízo ao erário tampouco, conseguintemente, locupletamento ou outra conduta antijurídica dolosa ou culposa e grave de que os tenha administrado.

18. Da não aplicabilidade o ao caso concreto de entendimento em decisão precedente

18.1. O recorrente Francisco Roberto Pinto aduz a tese de que o socorrem julgamentos precedentes desta Corte em tomadas de contas especiais instauradas em procedimentos de controle administrativos de convênios celebrados pelo Iepro quando ele representava legalmente a entidade.

18.2. Parafraseia-se a sustentação da tese, exarada à peça 149, p. 32.

18.3. Em "outras Tomadas de Contas avaliadas por esta Corte de Contas, todas em decorrência de convênios firmados com o BNB no período em que esteve como representante legal do Iepro", os julgamentos da Corte lhe teriam sido favoráveis.

18.4. O recorrente cita o julgamento proferido no processo TC 038.428/2021-0, em que "também era questionado a prestação de contas relacionado a alegadas irregularidades no aspecto financeiro", e extrai os seguintes trechos da instrução juntada à peça 125 daqueles autos, a que acresce grifos:

*46. Diante desse cenário e tendo em conta que a documentação comprobatória da despesa atende aos quesitos especificados na cláusula terceira do convênio, **tem-se a presença de conexões que evidenciam a utilização dos recursos originários do convênio nas despesas especificadas**. Assim, tendo em conta a execução global do convênio, onde restou comprovada a execução de seu objeto, bem como a **inexistência de qualquer indicativo de locupletamento ou desvio de recursos, mostram-se razoáveis as alegações de defesa trazidas.***

[...]

52. No caso vertente, a irregularidade evidenciada por poucas falhas na realização de despesas do convênio diante de sua execução total, com saques na conta corrente para o pagamento o de despesas realizadas mediante adiantamento ou ressarcimento, não configuram grave violação às regras legais ou aos princípios basilares da administração pública (da razoabilidade, da moralidade, do interesse público e da economicidade dos atos de gestão). No caso concreto, a conduta do responsável não se mostra eivada de grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública ao ponto de caracterizar o erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1689/2019-TCU- Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler). [grifos do recorrente]

Análise

18.5. A alegação não merece acolhida.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

18.6. Seu alegado histórico favorável em outros julgamentos prolatados por esta Corte, por si só, não comprova o bom e regular emprego dos recursos objeto destas contas especiais. Tampouco constitui prova de inexistência de culpa, em sentido amplo, ou dolo, de amparo em norma permissiva ou de desconhecimento invencível da ilicitude do fato. Noutras palavras, não se presta de excludente de reprovabilidade de conduta. Por isso, não revela erro de julgamento do Tribunal no sentido de que cabe a sua punição mediante aplicação de multa.

18.7. Quanto à decisão invocada pelo recorrente, é de ver que naquelas contas especiais o Tribunal, acolhendo a análise do subscritor da instrução parcialmente reproduzida pelo próprio recorrente, entendeu, diversamente do que se deu nestas contas, que restou comprovada a execução do objeto do convênio. É o que se depreende da leitura da mesma transcrição desta feita acrescida de gritos distintos dos acrescidos pelo recorrente:

46. Diante desse cenário e tendo em conta que a documentação comprobatória da despesa atende aos quesitos especificados na cláusula terceira do convênio, tem-se a presença de conexões que evidenciam a utilização dos recursos originários do convênio nas despesas especificadas. Assim, ***tendo em conta a execução global do convênio, onde restou comprovada a execução de seu objeto****, bem como a inexistência de qualquer indicativo de locupletamento ou desvio de recursos,* ***mostram-se razoáveis as alegações de defesa trazidas.***

[...]

52. ***No caso vertente, a irregularidade evidenciada por poucas falhas na realização de despesas do convênio diante de sua execução total****, com saques na conta corrente para o pagamento o de despesas realizadas mediante adiantamento ou ressarcimento, não configuram grave violação às regras legais ou aos princípios basilares da administração pública (da razoabilidade, da moralidade, do interesse público e da economicidade dos atos de gestão).* ***No caso concreto, a conduta do responsável não se mostra eivada de grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública ao ponto de caracterizar o erro grosseiro*** *a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1689/2019-TCU- Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler). [grifou-se]*

CONCLUSÃO

19. Das análises empreendidas relativamente ao mérito do recurso se conclui que:

a) não prescreveram as pretensões do Estado-persecutor à condenação dos ora recorrente a ressarcir o erário e à sua punição mediante aplicação de multas;

b) os ora recorrentes malograram comprovar a execução física e financeira do objeto do convênio exigidos no termo deste;

c) competia ao ora recorrente Iepro comprovar a execução física e financeira do objeto do convênio;

d) levou-se a cabo a responsabilidade subjetiva do ora recorrente Francisco Roberto Pinto ;

e) julgamentos precedentes emanados por esta Corte em tomadas de contas especiais instauradas em procedimentos de controle administrativos de convênios celebrados pelo Iepro não socorrem o ora recorrente Fransciso Roberto Pinto.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Ante o exposto, submete-se à consideração superior esta análise dos recursos de reconsideração interpostos pelo Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da Fundação Universidade Estadual do Ceará (Iepro) e por Francisco Roberto Pinto contra o Acórdão 1.196/2024-TCU-Primeira

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

Câmara e se propõe, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16/6/1992 e nos arts. 277, inciso I, e 285 do RI/TCU:

a) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) notificar da decisão sobrevinda os recorrentes e os demais interessados notificados do Acórdão impugnado, sem deixar de anexar ao expediente de notificação cópia do relatório e do termo de fundamentação da decisão.

Transcrevo o parecer do MP/TCU, peça 183, a seguir, *in verbis*:

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelo Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da Universidade Estadual do Ceará (Iepro) e pelo Sr. Francisco Roberto Pinto contra o Acórdão 1.196/2024-TCU-1ª Câmara, por meio do qual foram julgadas irregulares as contas dos recorrentes, bem como as do Sr. Plácido Aderaldo Castelo Neto, com condenação ao ressarcimento do débito apurado e ao pagamento de multa, em razão de supostas irregularidades na execução do Convênio Fundeci 2012/263, firmado entre o Banco do Nordeste do Brasil S.A. e o Iepro, cujo objeto consistia na execução de projeto de melhoramento genético de aves nativas em municípios do Estado do Ceará (peça 4).

A unidade técnica examinou detidamente as razões recursais e propôs negar-lhes provimento, por entender não configurada a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva e reputar insuficientes os elementos apresentados para afastar as irregularidades que fundamentaram a condenação (peças 181 e 182).

Após revisarmos integralmente os autos, entendemos, com as devidas vênias, que parte das alegações recursais merece acolhimento.

De início, entendemos assistir razão ao recorrente Francisco Roberto Pinto quanto à alegação de ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

No caso concreto, a prestação de contas foi apresentada em 9/4/2014 (peça 15), após o término do prazo previsto no instrumento convenial (peça 4). Nessa situação, entendemos que o marco inicial da contagem do prazo prescricional deve corresponder à data em que se configurou a omissão no dever de prestar contas, isto é, ao primeiro dia subsequente ao esgotamento do prazo convencionado para sua apresentação (8/10/2013, peça 4), e não à data em que as contas foram efetivamente encaminhadas ao concedente.

Verifica-se que a primeira notificação dirigida pessoalmente ao Sr. Francisco Roberto Pinto somente ocorreu mais de cinco anos após o início da contagem do prazo prescricional. O responsável foi notificado em 25/11/2020 (peças 48 e 49). Nessa perspectiva, entendemos configurada a prescrição ordinária das pretensões ressarcitória e punitiva, não se mostrando juridicamente adequado atribuir eficácia interruptiva, em relação ao recorrente, a atos praticados quando sequer havia sido notificado ou integrava o polo passivo da apuração.

Essa compreensão encontra respaldo na recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que vem conferindo interpretação estrita às hipóteses de interrupção da prescrição no âmbito dos processos de controle externo. Segundo tem decidido aquela Corte, os atos de investigação somente possuem eficácia interruptiva quando dirigidos ao responsável cuja conduta se pretende apurar, exigindo-se que ele seja cientificado de forma tempestiva acerca da existência do procedimento e dos fatos que lhe são imputados. Nesse sentido, merecem destaque os seguintes precedentes:

a) no MS 39.167 ED: "3. Para interromperem a prescrição, os atos de investigação devem implicar diretamente os responsáveis, que devem ser cientificados de forma tempestiva. Precedentes. 4. Se os fatos apurados não chegaram ao conhecimento do responsável a tempo, o Supremo Tribunal Federal não tem reconhecido os marcos interruptivos da prescrição eventualmente invocados pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

Administração. Precedentes. 5. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para cassar as decisões proferidas na Tomada de Contas Especial (...)."

b) no MS 39.657: "Para interromperem a prescrição, os atos de investigação devem implicar diretamente os responsáveis, que devem ser cientificados de forma tempestiva."

Trata-se de orientação que prestigia a natureza subjetiva da pretensão sancionatória e impede que atos investigativos praticados sem o conhecimento do responsável produzam, em seu desfavor, efeitos interruptivos da prescrição.

Cumpre registrar, ainda, que, em outro processo de contas, com os mesmos responsáveis e convênio com objeto substancialmente semelhante (TC-015.079/2021-0), este representante do Ministério Público sustentou que a prescrição deveria ser apreciada de forma individualizada em relação a cada responsável, não sendo razoável atribuir eficácia interruptiva, em seu desfavor, a atos praticados quando sequer haviam sido notificados ou integravam o polo passivo da apuração.

Naquela oportunidade, defendeu-se, por esse fundamento, o reconhecimento da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva em relação aos responsáveis que somente vieram a ser chamados aos autos mais de cinco anos após o início da contagem do prazo prescricional, entendimento que foi acolhido, em essência, pelo eminente Relator, Ministro Marcos Bemquerer Costa, que, no voto condutor do Acórdão 620/2024-TCU-2ª Câmara, consignou:

16. Não há falar, destarte, em uma interrupção da prescrição erga omnes no processo, especialmente a ponto de atingir terceiros que dele nem sequer faziam parte no momento da prática do dito ato interruptivo, pois, como visto, se a sua natureza é de ordem subjetiva e a sua contagem individualizada, deve a prescrição incidir sobre um responsável já identificado no processo como destinatário desse ato, ao menos potencialmente (...).

Na mesma oportunidade, destacou ainda o Relator:

17. Calha notar que, em situações dessa natureza, o Supremo Tribunal Federal - STF, prestigiando a concepção de que a prescrição deve ser individualizada de acordo com cada responsável, de sorte a correr de forma diversa para os diferentes integrantes do mesmo processo, entende que atos apuratórios do fato não têm o condão de suspender ou interromper o transcurso dessa marcha processual de maneira erga omnes, mas tão somente para aqueles já identificados no processo.

Diante do exposto, entendemos configurada, no caso concreto, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em relação ao recorrente Francisco Roberto Pinto. Pelos mesmos fundamentos, essa conclusão deve ser igualmente estendida ao responsável Plácido Aderaldo Castelo Neto, uma vez que também somente veio a ser pessoalmente chamado aos autos mais de cinco anos após o início da contagem do prazo prescricional, em 1º/4/2021(peças 75/76).

Por outro lado, concluímos não ter ocorrido a prescrição em relação ao Iepro. Diferentemente dos demais responsáveis, a entidade vem sendo cientificada das irregularidades desde 25/6/2012, conforme demonstram as notificações constantes das peças 21, 22, 25, 26, 28, 29, 47 e 55.

Superada a questão prescricional, entendemos assistir razão, em parte, aos recorrentes também quanto ao mérito das irregularidades.

Com efeito, parcela significativa da reprovação das contas decorreu da ausência de listas de presença dos participantes dos cursos, de cópias do material didático utilizado e de outros elementos de comprovação que, embora considerados relevantes pela fiscalização, não integravam o rol de documentos cuja apresentação era exigida pelo termo de convênio.

Sobre esse aspecto, merece destaque o entendimento adotado pelo eminente Relator no já mencionado TC-015.079/2021-0, ao consignar que não se mostra juridicamente adequado reprovar a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

prestação de contas pela ausência de documentos que não integravam o rol daqueles exigidos pelo próprio instrumento convenial. Naquela oportunidade, consignou:

25. Com as devidas vênias, não vislumbro motivos suficientes para considerar irregulares as presentes contas, como já antecipei acima. Primeiramente, cumpre observar que o juízo feito pelo Concedente acerca da precariedade no alcance dos objetivos do ajuste, ante a falta de fotografias e assinaturas dos beneficiados com os cursos, não encontra respaldo no Termo de Convênio por ele celebrado, visto que entre a documentação exigida a título de prestação de contas não foram incluídas fotografias ou mesmo listas de presenças.

Entendemos que a mesma premissa jurídica se aplica ao presente caso. Não se mostra compatível com os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima exigir do convenente, quando da análise da prestação de contas, documentos que o próprio instrumento convenial não previu como necessários à comprovação da execução do objeto. Se o concedente entendia indispensável a apresentação de listas de presença, cópias do material didático ou outros elementos específicos de comprovação, cabia-lhe estabelecer expressamente essa obrigação no ajuste celebrado, não sendo possível exigir posteriormente documentação que não integrou o conteúdo das obrigações assumidas pelo convenente.

Os autos revelam, por outro lado, que a documentação efetivamente exigida pelo convênio foi apresentada pelos responsáveis (peças 15/18), remanescendo, em essência, questionamentos relacionados à ausência dos processos licitatórios e de determinados elementos complementares de comprovação.

Também quanto a esse ponto, entendemos que a ausência dos processos licitatórios, embora constitua impropriedade relevante e dificulte o controle da regularidade das contratações realizadas, não conduz, por si só, à caracterização de débito. A imputação de responsabilidade financeira pressupõe demonstração de que os recursos deixaram de ser aplicados na consecução do objeto conveniado ou de que houve efetivo prejuízo ao erário, circunstâncias que, a nosso ver, não restaram suficientemente evidenciadas apenas pela inexistência da documentação relativa aos procedimentos de contratação.

As demais ocorrências remanescentes apresentam natureza predominantemente formal ou envolvem valores de reduzida expressão econômica quando comparados ao montante global dos recursos transferidos. Consideradas em seu conjunto, tais impropriedades não se mostram suficientes para justificar a manutenção do julgamento pela irregularidade das contas e das condenações impostas.

Entendemos, assim, que o conjunto probatório constante dos autos é suficiente para demonstrar, em termos substanciais, a execução do objeto conveniado e a regular aplicação dos recursos transferidos, não subsistindo fundamentos bastantes para a manutenção do juízo de irregularidade das contas.

Diante desse cenário, concluímos que tanto a prejudicial de prescrição quanto o próprio mérito das irregularidades conduzem à reforma do acórdão recorrido.

Diante do exposto, manifestamo-nos pelo provimento do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Francisco Roberto Pinto, para reformar o Acórdão 1.196/2024-TCU-1ª Câmara, reconhecendo-se a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em relação a esse recorrente e, pelos mesmos fundamentos, ao Sr. Plácido Aderaldo Castelo Neto.

Subsidiariamente, caso não seja acolhida a prejudicial de prescrição, entendemos que as alegações recursais do Sr. Francisco Roberto Pinto merecem parcial acolhimento, para afastar as irregularidades fundadas na ausência de documentos não previstos no termo de convênio, reconhecer que a inexistência dos processos licitatórios, por si só, não caracteriza dano ao erário e concluir que as impropriedades remanescentes, consideradas em seu conjunto e à luz de sua reduzida materialidade,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

não justificam a manutenção do julgamento pela irregularidade das contas, impondo-se sua alteração para regulares com ressalva, com o consequente afastamento das condenações em débito e das multas aplicadas. Pelos mesmos fundamentos, entendemos que idêntica solução deve ser adotada em relação ao Sr. Plácido Aderaldo Castelo Neto, cujas contas também foram julgadas irregulares no acórdão recorrido.

Quanto ao recurso de reconsideração interposto pelo Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da Universidade Estadual do Ceará, manifestamo-nos pelo seu não provimento no tocante à alegação de prescrição, uma vez que a entidade foi tempestivamente cientificada das irregularidades ao longo da apuração.

No mérito, entretanto, entendemos que o recurso merece parcial provimento, pelas mesmas razões expostas em relação ao Sr. Francisco Roberto Pinto, de modo a afastar as irregularidades fundadas na exigência de documentos não previstos no instrumento convenial, reconhecer que a ausência dos processos licitatórios, desacompanhada da demonstração de efetivo prejuízo ao erário, não autoriza a imputação de débito e concluir que as impropriedades remanescentes, de natureza predominantemente formal e de reduzida materialidade, não são suficientes para justificar o julgamento pela irregularidade das contas. Em consequência, propomos a reforma do Acórdão 1.196/2024-TCU-1ª Câmara para julgar as contas do Iepro regulares com ressalva, afastando-se as condenações em débito e as multas aplicadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915591.

VOTO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelo Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da Fundação Universidade Estadual do Ceará (Iepro) e pelo Sr. Francisco Roberto Pinto contra o Acórdão 1.196/2024-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do E. Ministro-Substituto Weder de Oliveira, que julgou tomada de contas especial instaurada pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por intermédio do Convênio Fundeci 2012/263, firmado entre o Iepro e a Fundação Universidade Estadual do Ceará (UECE) para a execução do projeto "Melhoramento Genético de Aves Nativas (Caipiras)" em municípios do Estado do Ceará.

Por meio do acórdão recorrido, o Tribunal julgou irregulares as contas do Iepro e dos Srs. Francisco Roberto Pinto e Plácido Aderaldo Castelo Neto, condenando-os ao ressarcimento dos débitos apurados, em regime de solidariedade, e aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Em síntese, os recorrentes sustentam: a) a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, especialmente na modalidade intercorrente; b) a comprovação da execução física e financeira do objeto do convênio, nos termos exigidos por seu instrumento; c) a ausência de competência do Iepro para comprovar a execução física do objeto; d) a não caracterização da responsabilidade subjetiva do Sr. Francisco Roberto Pinto; e e) a existência de julgamentos precedentes favoráveis desta Corte em tomadas de contas relativas a convênios celebrados pelo Iepro.

A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propôs negar provimento aos recursos, por entender não configurada a prescrição e reputar insuficientes os elementos apresentados para afastar as irregularidades. O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, manifestou-se pelo provimento do recurso do Sr. Francisco Roberto Pinto, para reconhecer a prescrição em relação a ele e, por extensão, ao Sr. Plácido Aderaldo Castelo Neto. Quanto ao Iepro, propôs o provimento parcial para afastar o débito e a multa, e julgar suas contas regulares com ressalva, por entender que a documentação exigida pelo convênio foi entregue e que a ausência de processos licitatórios, por si só, não configura dano ao Erário.

Feito esse resumo, **passo a decidir**.

Ratifico o conhecimento dos recursos, uma vez preenchidos os requisitos dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

Acompanho a proposta da unidade instrutiva, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir.

Inicialmente, afasto a alegação de prescrição. O termo inicial da contagem é o dia seguinte ao esgotamento do prazo legal estabelecido para a entrega da prestação de contas. A vigência do convênio extinguiu-se em 6/8/2013, o prazo final para o convenente comprovar os gastos venceu em 7/10/2013, e a contagem do prazo prescricional deflagrou-se, portanto, em 8/10/2013.

O Ministério Público de Contas defendeu o arquivamento do processo para as pessoas físicas, argumentando que os atos interruptivos têm natureza estritamente subjetiva. Essa tese condiciona a penalidade à notificação da parte, feita pessoalmente, antes do decurso de cinco anos.

Tal entendimento, contudo, vai de encontro com a Resolução TCU 344/2022, que disciplina a matéria. O art. 5º, inciso II, do regulamento estabelece que a prescrição se interrompe por ato inequívoco de apuração do fato. Especificamente o § 5º do mesmo art. 5º, estabelece que interrupção da prescrição em razão dos atos previstos no inciso I tem efeitos somente em relação aos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915608.

responsáveis destinatários das respectivas comunicações, tornando a norma taxativa: a limitação dos efeitos interruptivos a indivíduos específicos (caráter subjetivo ou pessoal) aplica-se exclusivamente às comunicações listadas no inciso I. Por consequência jurídica direta, os atos inequívocos de apuração do fato contidos no inciso II possuem caráter objetivo, incidindo sobre a materialidade da irregularidade em si.

As instâncias de apuração bloquearam a marcha prescricional. O BNB expediu solicitação exigindo providências em 19/5/2017 e emitiu sucessivos pareceres técnicos entre 2018 e 2021. Tais medidas operaram como fatos de interrupção objetivos e impediram a consumação da prescrição ordinária e intercorrente para os Srs. Francisco Roberto Pinto e Plácido Aderaldo Castelo Neto. A entidade Iepro recebeu notificações diretas a partir de 2017. As pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, portanto, prosseguem íntegras.

Quanto ao mérito, não restou comprovada a execução física do projeto. A comparação sugerida pelas defesas com outros julgados desta Corte é improcedente, pois são situações fáticas distintas. Neles, o Tribunal considerou os objetos sociais concluídos e relevou falhas meramente formais de documentação. A irregularidade tratada nestes autos afeta o propósito central do contrato.

O Relatório Técnico Final apresentado pelo convenente comprova o insucesso do projeto. A Meta 1 alcançou a capacitação de apenas 138 indivíduos. O contingente diverge profundamente do compromisso inicial de assistir 240 famílias. Há total falta de estatísticas sobre a mortalidade das aves e ausência rigorosa de demonstração do progresso genético prometido.

A demonstração financeira desvinculada de resultado prático não elide a irregularidade das contas. O repasse que ignora a finalidade pactuada implica prejuízo total ao Erário. Notas fiscais com hospedagens em outros municípios ou listagens de gastos isolados perdem o valor no controle externo sem o efetivo impacto social que lhes daria fundamento.

Rejeito, ainda, a alegação de que o Iepro exercia atividades puramente orçamentárias. A entidade subscreveu parceria na qualidade de convenente. A cláusula sexta do instrumento impôs à instituição a incumbência expressa de aplicar os recursos na finalidade do ajuste e entregar os resultados operacionais. O art. 70, parágrafo único, da Constituição da República repassa o ônus da prova a quem administra recursos públicos. O ente privado que atrai transferências voluntárias do governo federal sujeita-se invariavelmente a tal comando.

A responsabilização das pessoas físicas apoia-se na má gestão e no descuido. A tese defensiva fundamentada na ausência de enriquecimento ilícito individual e na falta de intenção delituosa não afasta a reprovação. O art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro introduz no escopo sancionador o erro grosseiro. A inaptidão para aferir e relatar os resultados de uma parceria concebida para a subsistência de famílias carentes revela inobservância grave do dever de zelo. O descumprimento irrestrito da prestação de contas exata tipifica a conduta reprovável dos dirigentes no controle externo, que não se coaduna com aquela de um gestor médio.

Por fim, o acórdão recorrido impôs ao Sr. Francisco Roberto Pinto multa e solidariedade no débito confinados à exata parcela do repasse por ele administrada. A sanção espelhou unicamente a vigência de seu mandato até abril de 2013, o equivalente a 88,18% da execução viciada. Portanto, o Tribunal limitou e individualizou sua responsabilidade escorreitamente.

Feitas essas considerações, mantenho a deliberação atacada, uma vez que as evidências impõem a manutenção da irregularidade das contas, as punições estabelecidas e a determinação irrecorrível de ressarcir ao Banco do Nordeste do Brasil S.A.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915608.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de outubro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915608.

ACÓRDÃO Nº 5304/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 015.947/2021-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração em tomada de contas especial
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Francisco Roberto Pinto (012.960.863-72); Instituto de Estudos Pesquisas e Projetos da UECE Iepro (00.977.419/0001-06); Placido Aderaldo Castelo Neto (391.709.003-10).
3.2. Recorrentes: Francisco Roberto Pinto (012.960.863-72); Instituto de Estudos Pesquisas e Projetos da UECE Iepro (00.977.419/0001-06).
4. Órgão/Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Francisco de Assis Moura Araripe; Juliana Costa Soares (23.136/OAB-CE),;Daniel Carlos Mariz Santos (14.623 /OAB-CE) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, em que ora se discutem recursos de reconsideração interpostos pelo Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da Fundação Universidade Estadual do Ceará (Iepro) e pelo Sr. Francisco Roberto Pinto contra o Acórdão 1.196/2024-Primeira Câmara, que julgou irregulares as suas contas, imputou-lhes débito e aplicou-lhes multa em decorrência da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pelo Convênio Fundeci 2012/263;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos recursos de reconsideração, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes, ao Sr. Plácido Aderaldo Castelo Neto e ao Banco do Nordeste do Brasil S.A.

10. Ata n° 34/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 6/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5304-34/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Odair Cunha (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80915597.