

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 034.483/2014-4

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Município de Araguaã/MA

Responsáveis: José Maria Pereira Mendonca (075.354.813-53);
José Uilson Silva Brito (178.380.023-20)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E PROGRAMA DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL. OMISSÃO DE CONTAS. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO

Início este relatório com a transcrição da instrução produzida na Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecexTCE (peça 81):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social, em desfavor dos Ex-Prefeitos Municipais de Araguaã/MA, Sr. José Uilson Silva Brito (CPF 178.380.023-20) e Sr. José Maria Pereira Mendonça (CPF 075.354.813-53), em face da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados à conta do Programa de Proteção Social Básica (PSB) e do Programa de Proteção Social Especial (PSE) em 2007.*

HISTÓRICO

2. *Verifica-se nos autos que, com vistas à execução do Programa de Proteção Social Básica (PSB) e do Programa de Proteção Social Especial (PSE), o FNAS repassou à Prefeitura Municipal Araguaã/MA o montante original de R\$ 104.689,00, sendo R\$ 58.500,00 do Piso Básico de Transição - PBT e R\$ 46.189,00 do Piso Básico Fixo - PBF, conforme tabela abaixo (p. 32):*

Piso/Intervenção	Parcela	Data da Ordem	Nº da Ordem	Valor (R\$) depositado na Ag 2314/ CC211508
PBF	12/2006	07/02/2007	000653	4.500,00
PBF	01/2007	16/02/2007	001133	4.500,00
PBF	02/2007	07/03/2007	900276	4.500,00
PBF	03/2007	05/04/2007	900914	4.500,00
PBF	04/2007	08/05/2007	901432	4.500,00
PBF	05/2007	08/06/2007	901889	4.500,00
PBF	06/2007	10/07/2007	902642	4.500,00
PBF	07/2007	15/08/2007	903374	4.500,00
PBF	08/2007	25/09/2007	903826	4.500,00
PBF	09/2007	11/10/2007	904459	4.500,00
PBF	10/2007	23/11/2007	905139	4.500,00
PBF	11/2007	17/12/2007	905592	4.500,00
PBF	12/2007	28/12/2007	906080	4.500,00
PBT	12/2006	07/02/2007	000708	3.553,00

PBT	01/2007	22/02/2007	001152	3.553,00
PBT	02/2007	07/03/2007	900126	3.553,00
PBT	03/2007	09/04/2007	900965	3.553,00
PBT	04/2007	09/05/2007	901471	3.553,00
PBT	05/2007	08/06/2007	902039	3.553,00
PBT	06/2007	10/07/2007	902799	3.553,00
PBT	07/2007	14/08/2007	903281	3.553,00
PBT	08/2007	01/10/2007	903939	3.553,00
PBT	09/2007	17/10/2007	904547	3.553,00
PBT	10/2007	05/11/2007	904757	3.553,00
PBT	11/2007	18/12/2007	905803	3.553,00
PBT	12/2007	19/12/2007	905847	3.553,00
Total				104.689,00

2.1 Após a constatação da omissão no dever de prestar contas e da confecção do competente Relatório do Tomador de Contas, a TCE foi encaminhada ao TCU pela Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, mediante o Ofício 514/AECI/MDS-2014, de 19/11/2014 (p. 327).

2.2 Registre-se que constam destes autos o Relatório de Auditoria (p. 314-316), o Certificado de Auditoria (p. 318), e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (p. 319), todos no sentido da irregularidade das contas dos responsáveis, além do Pronunciamento do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de 14/11/2014 (p. 326).

2.3 No âmbito deste Tribunal, após o exame da documentação pertinente, concluiu-se pela necessidade de citação dos ex-gestores, bem como realização de audiência (instrução na peça 8). Importa ressaltar que as citações se deram em razão da irregularidade consistente na omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos. Já as audiências foram motivadas pela irregularidade referente ao não cumprimento do prazo originalmente estabelecido para a apresentação da prestação de contas.

2.4 As comunicações foram efetuadas por meio dos ofícios e editais na forma abaixo:

Natureza	Comunicação	Data de expedição	Destinatário	Origem do endereço	Data da ciência ou motivo da devolução	Peça da ciência	Peça da Resposta
Citação	Ofício 0716/2017-SEC-ES/SA	06/12/2017, peça 14	Jose Maria Pereira Mendonca	Receita Federal	Número inexistente Número inexistente	Não houve	Não houve
Citação	Ofício 0717/2017-SEC-ES/SA	06/12/2017, peça 13	José Uilson Silva Brito	Receita Federal	Não procurado Ausente	Não houve	Não houve
Audiência	Ofício 0718/2017-SEC-ES/SA	06/12/2017, peça 12	José Uilson Silva Brito	Receita Federal	Não procurado Ausente	Não houve	Não houve
Audiência	Ofício 0719/2017-SEC-ES/SA	06/12/2017, peça 11	Jose Maria Pereira Mendonca	Receita Federal	Desconhecido Número inexistente	Não houve	Não houve
Audiência	Ofício 0146/2018-SEC-ES/SA	28/03/2018, peça 26	José Uilson Silva Brito	Outros	Outros Número inexistente Número inexistente	Não houve	Não houve
Audiência	Ofício 0147/2018-SEC-ES/SA	28/03/2018, peça 27	Jose Maria Pereira Mendonca	Renach	Número inexistente Número inexistente	Não houve	Não houve
Audiência	Ofício 0148/2018-SEC-ES/SA	28/03/2018, peça 25	Jose Maria Pereira Mendonca	Outros	Número inexistente Outros	Não houve	Não houve
Citação	Ofício 0149/2018-	28/03/2018, peça 30	Jose Maria Pereira	Renach	Número inexistente Número inexistente	Não houve	Não houve

	<i>SEC-ES/SA</i>		<i>Mendonca</i>				
<i>Citação</i>	<i>Ofício 0150/2018-SEC-ES/SA</i>	<i>28/03/2018, peça 29</i>	<i>Jose Maria Pereira Mendonca</i>	<i>Outros</i>	<i>Endereço insuficiente/Outros</i>	<i>Não houve</i>	<i>Não houve</i>
<i>Citação</i>	<i>Ofício 0151/2018-SEC-ES/SA</i>	<i>28/03/2018, peça 28</i>	<i>José Uilson Silva Brito</i>	<i>Outros</i>	<i>Outros Número inexistente Número inexistente</i>	<i>Não houve</i>	<i>Não houve</i>
<i>Citação</i>	<i>Edital 0009/2018-SEC-ES/SA</i>	<i>16/05/2018, peça 45</i>	<i>Jose Maria Pereira Mendonca</i>	<i>Renach</i>	<i>17/05/2018</i>	<i>49</i>	<i>Não houve</i>
<i>Audiência</i>	<i>Edital 0010/2018-SEC-ES/SA</i>	<i>16/05/2018, peça 46</i>	<i>Jose Maria Pereira Mendonca</i>	<i>Renach</i>	<i>17/05/2018</i>	<i>50</i>	<i>Não houve</i>
<i>Audiência</i>	<i>Edital 0011/2018-SEC-ES/SA</i>	<i>16/05/2018, peça 47</i>	<i>José Uilson Silva Brito</i>	<i>Outros</i>	<i>17/05/2018</i>	<i>51</i>	<i>Não houve</i>
<i>Citação</i>	<i>Edital 0012/2018-SEC-ES/SA</i>	<i>16/05/2018, peça 48</i>	<i>José Uilson Silva Brito</i>	<i>Outros</i>	<i>17/05/2018</i>	<i>52</i>	<i>Não houve</i>
<i>Citação</i>	<i>Ofício 2977/2019-SecexTCE</i>	<i>31/05/2019, peça 58</i>	<i>José Uilson Silva Brito</i>	<i>Outros</i>	<i>Número inexistente</i>	<i>Não houve</i>	<i>Não houve</i>
<i>Citação</i>	<i>Ofício 2978/2019-SecexTCE</i>	<i>31/05/2019, peça 57</i>	<i>Jose Maria Pereira Mendonca</i>	<i>Renach</i>	<i>Número inexistente</i>	<i>Não houve</i>	<i>Não houve</i>
<i>Citação</i>	<i>Ofício 3232/2019-SecexTCE</i>	<i>31/05/2019, peça 56</i>	<i>Jose Maria Pereira Mendonca</i>	<i>Outros</i>	<i>Outros</i>	<i>Não houve</i>	<i>Não houve</i>
<i>Citação</i>	<i>Ofício 12638/2019-Secomp-2</i>	<i>04/12/2019, peça 64</i>	<i>Jose Maria Pereira Mendonca</i>	<i>TCU</i>	<i>26/12/2019</i>		<i>Não houve</i>
<i>Citação</i>	<i>Ofício 12639/2019-Secomp-2</i>	<i>04/12/2019, peça 65</i>	<i>Jose Maria Pereira Mendonca</i>	<i>TCU</i>	<i>Desconhecido</i>	<i>Não houve</i>	<i>Não houve</i>
<i>Citação</i>	<i>Ofício 12640/2019-Secomp-2</i>	<i>04/12/2019, peça 66</i>	<i>Jose Maria Pereira Mendonca</i>	<i>TCU</i>	<i>Recusado</i>	<i>Não houve</i>	<i>Não houve</i>
<i>Citação</i>	<i>Ofício 12641/2019-Secomp-2</i>	<i>04/12/2019, peça 67</i>	<i>Jose Maria Pereira Mendonca</i>	<i>TCU</i>	<i>26/12/2019</i>	<i>74</i>	<i>Não houve</i>
<i>Citação</i>	<i>Ofício 12642/2019-Secomp-2</i>	<i>04/12/2019, peça 68</i>	<i>Jose Maria Pereira Mendonca</i>	<i>Outros</i>	<i>18/12/2019</i>	<i>77</i>	<i>Não houve</i>
<i>Citação</i>	<i>Ofício 12649/2019-Secomp-2</i>	<i>04/12/2019, peça 69</i>	<i>José Uilson Silva Brito</i>	<i>Receita Federal</i>	<i>Outros Não procurado</i>	<i>Não houve</i>	<i>Não houve</i>
<i>Citação</i>	<i>Ofício 12650/2019-Secomp-2</i>	<i>04/12/2019, peça 70</i>	<i>José Uilson Silva Brito</i>	<i>TCU</i>	<i>Outros Recusado</i>	<i>Não houve</i>	<i>Não houve</i>
<i>Citação</i>	<i>Ofício 12651/2019-Secomp-2</i>	<i>04/12/2019, peça 71</i>	<i>José Uilson Silva Brito</i>	<i>TCU</i>	<i>26/12/2019</i>	<i>73</i>	<i>Não houve</i>

2.5 Embora regularmente citados, os responsáveis não se manifestaram, configurando-se revêis nos termos do 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Apreciação do Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

3. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável Telmo Guimarães pela autoridade administrativa

federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu no exercício de 2008, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente por meio de vários ofícios no período entre 2008 e 2014.

Valor de Constituição da TCE

3.1 Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) é superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

4. Informa-se que foram encontrados outros débitos imputáveis aos responsáveis conforme abaixo.

José Uilson Silva Brito: TC 032.082/2011-8, TC 021.822/2014-0, TC 034.483/2014-4, TC 000.071/2018-8 e TC 018.299/2018-0.

José Maria Pereira Mendonça: TC 000.071/2018-8

4.1 A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME

Da validade das notificações:

5. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, in verbis:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

5.1 Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

5.2 Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

5.3 A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia dos responsáveis

5.4 No caso vertente, a citação dos responsáveis se deu por meio de ofícios remetidos a endereços constantes dos sistemas informatizados do Tribunal, e também por meio da publicação de edital, conforme consta na tabela presente nesta instrução (item 2.4) e na peça 80. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada, conforme avisos de recebimento juntados nas peças 73, 74, 75 e 77.

5.5 Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018 - TCU - Plenário, Relator: BRUNO DANTAS; 2369/2013 - TCU - Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER e 2449/2013 - TCU - Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

5.6 Ao não apresentarem sua defesa, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentarem os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a

exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

5.7 Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações anteriores dos responsáveis, inclusive na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor. Entretanto, nenhum elemento se mostrou suficiente para afastar as irregularidades apontadas.

5.8 Em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (relator: Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (relator: Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator: Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator: Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator: Aroldo Cedraz).

5.9 Dessa forma, os responsáveis arrolados devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, devendo suas contas serem julgadas irregulares, condenando-os ao pagamento do débito apurado.

Prescrição da Pretensão Punitiva

6. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator: Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

6.1 No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 1/3/2008 e o ato de ordenação das citações ocorreu em 22/11/2017.

CONCLUSÃO

7. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que os ex-gestores não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos e, instados a se manifestar, optaram pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do §3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

7.1 Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

7.2 Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º, do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar revéis os responsáveis José Wilson Silva Brito (CPF 178.380.023-20) e José Maria Pereira Mendonça (CPF 075.354.813-53), Ex-Prefeitos Municipais de Araguañã/MA, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas a e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis José Wilson Silva Brito (CPF 178.380.023-20) e José Maria Pereira Mendonça (CPF 075.354.813-

53), condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos atribuídos aos responsáveis José Uilson Silva Brito e José Maria Pereira Mendonça

Data	Valor R\$
07/02/2007	4.500.00
07/02/2007	3.553.00
16/02/2007	4.500.00
22/02/2007	3.553.00
07/03/2007	4.500.00
07/03/2007	3.553.00
05/04/2007	4.500.00
09/04/2007	3.553.00
08/05/2007	4.500.00
09/05/2007	3.553.00
08/06/2007	4.500.00
08/06/2007	3.553.00
10/07/2007	4.500.00
10/07/2007	3.553.00
14/08/2007	3.553.00
15/08/2007	4.500.00
Total	64.424.00

Débitos atribuídos apenas ao responsável José Maria Pereira Mendonça

Data	Valor R\$
25/09/2007	4.500.00
01/10/2007	3.553.00
11/10/2007	4.500.00
17/10/2007	3.553.00
05/11/2007	3.553.00
23/11/2007	4.500.00
17/12/2007	4.500.00
18/12/2007	3.553.00
19/12/2007	3.553.00
28/12/2007	4.500.00
Total	40.265.00

c) aplicar individualmente aos responsáveis José Uilson Silva Brito (CPF 178.380.023-20) e José Maria Pereira Mendonça (CPF 075.354.813-53), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 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 recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento

antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

g) esclarecer aos responsáveis José Uilson Silva Brito e José Maria Pereira Mendonça que, caso se demonstre, por via recursal, a correta aplicação dos recursos, mas não se justifique a omissão da prestação de contas, o débito poderá ser afastado, mas permanecerá a irregularidade das contas, dando-se ensejo à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;

h) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Assistência Social e aos responsáveis, para ciência;

i) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, ao Fundo Nacional de Assistência Social e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

j) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

2. O Diretor da 5ª Diretoria Técnica da SecexTCE (peça 82), com apoio do titular daquela unidade técnica (peça 83), acompanhou a proposta da instrução, com os seguintes ajustes:

“Consoante expresso na instrução precedente, os responsáveis foram citados e ouvidos em audiência pela omissão no dever de prestar contas.

3. Porém, conforme previsto no Plano de Ação (p. 22-24), os recursos foram repassados para aplicação no exercício de 2007, com prazo para a apresentação da prestação de contas até 29/2/2008 (art. 9º da Portaria MDS 459/2005), prorrogado para 12/5/2008 (art. 1º da Portaria MDS 33/2006) e, finalmente, para 30/6/2008 [item 1 do Ofício 1.716, de 02/07/2008 (p. 36)].

4. E, de acordo com as fichas de qualificação (p. 252-254) dos responsáveis, seus períodos de gestão foram: Sr. José Uilson Silva Brito, 2005 a mai/2007 e ago/2007; Sr. José Maria Pereira Mendonça, de jun/2007 a jul/2007, set/2007 a dez/2007 e 2008.

5. Portanto, fica claro que o prazo para apresentação das prestações de contas não se encerrou na gestão do Sr. José Uilson Silva Brito, não recaindo sobre ele, desta feita, a mácula de ter descumprido o prazo para apresentação das contas, restando afastada quanto a ele a possível aplicação da multa do art. 58, inciso I, mencionada na alínea ‘g’ do item 8 da instrução precedente.

6. Ante o exposto, elevo os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar reveis os responsáveis José Uilson Silva Brito (CPF 178.380.023-20) e José Maria Pereira Mendonça (CPF 075.354.813-53), Ex-Prefeitos Municipais de Araganã/MA, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas a e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis José Uilson Silva Brito (CPF 178.380.023-20) e José Maria Pereira Mendonça (CPF 075.354.813-53), condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que

comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos atribuídos aos responsáveis José Uilson Silva Brito e José Maria Pereira Mendonça

Data	Valor R\$
07/02/2007	4.500.00
07/02/2007	3.553.00
16/02/2007	4.500.00
22/02/2007	3.553.00
07/03/2007	4.500.00
07/03/2007	3.553.00
05/04/2007	4.500.00
09/04/2007	3.553.00
08/05/2007	4.500.00
09/05/2007	3.553.00
08/06/2007	4.500.00
08/06/2007	3.553.00
10/07/2007	4.500.00
10/07/2007	3.553.00
14/08/2007	3.553.00
15/08/2007	4.500.00
Total	64.424.00

Débitos atribuídos apenas ao responsável José Maria Pereira Mendonça

Data	Valor R\$
25/09/2007	4.500.00
01/10/2007	3.553.00
11/10/2007	4.500.00
17/10/2007	3.553.00
05/11/2007	3.553.00
23/11/2007	4.500.00
17/12/2007	4.500.00
18/12/2007	3.553.00
19/12/2007	3.553.00
28/12/2007	4.500.00
Total	40.265.00

c) aplicar, individualmente, aos responsáveis José Uilson Silva Brito (CPF 178.380.023-20) e José Maria Pereira Mendonça (CPF 075.354.813-53) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 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 recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

g) esclarecer ao responsável José Maria Pereira Mendonça (CPF 075.354.813-53) que, caso se demonstre, por via recursal, a correta aplicação dos recursos, mas não se justifique a omissão da prestação de contas, o débito poderá ser afastado, mas permanecerá a irregularidade das contas, dando-se ensejo à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;

h) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Assistência Social e aos responsáveis, para ciência;

i) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, ao Fundo Nacional de Assistência Social e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

j) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

3. Por sua vez, o Ministério Público junto ao TCU - MPTCU, por intermédio da ilustre Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se nos seguintes termos (peça 86):

“Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social, em desfavor dos ex-prefeitos do Município de Araguañã/MA, Senhores José Uilson Silva Brito e José Maria Pereira Mendonça, em face da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados à conta do Programa de Proteção Social Básica (PSB) e do Programa de Proteção Social Especial (PSE) em 2007.

2. Com vistas à execução dos referidos programas, o FNAS repassou à Prefeitura Municipal de Araguañã/MA o montante original de R\$ 104.689,00, composto de R\$ 58.500,00 do Piso Básico de Transição (PBT) e de R\$ 46.189,00 do Piso Básico Fixo (PBF), transferidos ao longo do exercício de 2007.

3. O motivo da instauração da TCE foi a ocorrência de prejuízo ao erário oriundo da omissão no dever de prestar contas, conforme concluído no Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 1, pp. 292-308). A irregularidade das contas foi confirmada pela Controladoria-Geral da União por meio de Relatório de Auditoria (peça 1, pp. 314-316), Certificado de Auditoria (peça 1, p. 318) e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 1, p. 319).

4. No TCU, em instrução preliminar (peça 8), foi proposto que se realizasse a citação dos Senhores José Uilson Silva Brito e José Maria Pereira Mendonça, pelo débito solidário de R\$ 64.424,00, e pelo débito individual de R\$ 40.265,00, apenas do segundo responsável, tendo em vista a não comprovação da boa e regular aplicação dos valores federais recebidos, considerando a omissão no dever legal de prestar contas. Foi também proposto que se realizasse a audiência de ambos os responsáveis, pelo não cumprimento do prazo originalmente estipulado para apresentação da prestação de contas.

5. Devidamente notificados por meio de ofícios e editais (cf. tabela de comunicações à peça 81, pp. 2-3), os responsáveis não compareceram aos autos, configurando sua revelia, nos termos do art. 12, § 3.º, da Lei n.º 8.443/1992. Após avaliar que os ex-gestores não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, bem como que inexistem elementos para reconhecer a boa-fé dos responsáveis, a proposta da instrução técnica (peça 81) é pelo

juízo irregular das contas dos responsáveis, condenação pelos débitos solidário e individual quantificados no processo e aplicação da multa do art. 57 da Lei n.º 8.443/1992.

6. *O Diretor da Sec-TCE/D5, ao se manifestar na peça 82, colocou-se de acordo com a proposta formulada na instrução técnica, salvo quanto à responsabilização pelo descumprimento do prazo para apresentação da prestação de contas, que, em sua opinião, não deveria recair sobre o Senhor José Uilson Silva Brito, afastando-se a possibilidade de aplicação a esse responsável da multa do art. 58, inciso I, uma vez que a data para apresentação das contas se encerrou na gestão do Senhor José Maria Pereira Mendonça. O Secretário da Secex-TCE manifestou-se de acordo com a proposta do titular da Sec-TCE/D5.*

7. *Quanto ao aspecto da prescrição da pretensão punitiva do TCU, a Unidade Técnica ressaltou que, no caso em exame, deve ser aplicado o entendimento do Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, fixando para os processos do TCU o prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade, com interrupção pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. No caso desta TCE, não teria ocorrido a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 1/3/2008 e o ato de ordenação das citações em 22/11/2017.*

8. *Relativamente à questão da prescrição nos processos do TCU, e ao entendimento quanto à observância do prazo decenal definido no Acórdão n.º 1.441/2016-Plenário para a prescrição da pretensão punitiva, faremos algumas considerações neste parecer.*

9. *A matéria foi objeto de repercussão geral admitida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899). A decisão do julgamento foi publicada em 20/4/2020, enunciando-se a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.*

10. *Diante deste novo cenário, deve ser analisada a questão da prescrição levando-se em conta o recente pronunciamento do STF, com o fim de verificar a aplicação, à hipótese dos autos, do novo entendimento firmado sobre o sentido e alcance do art. 37, § 5.º, da Constituição Federal*

Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento fundada em decisão de Tribunal de Contas

11. *Como mencionado, a matéria foi objeto de repercussão geral admitida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899). Por ocasião do julgamento do RE, foi fixado o entendimento de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.*

12. *Para melhor compreensão do alcance dessa tese, cumpre transcrever trecho do voto condutor daquele julgamento, da lavra do Ministro Relator Alexandre de Moraes:*

“Em conclusão, nos termos das fundamentações e decisões Plenárias do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.

Entendo que, as razões que levaram a maioria da CORTE a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa, e, que, nos termos do §3º, do artigo 71 da CF, tem eficácia de título executivo; sendo, portanto, prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada nessas decisões; uma vez que, (a) a Corte de Contas, em momento algum, analisa a existência ou não de ato doloso de improbidade administrativa; (b) não há decisão judicial caracterizando a existência de ato ilícito doloso, inexistindo

contraditório e ampla defesa plenos, pois não é possível ao imputado defender-se no sentido da ausência de elemento subjetivo.

Ressalte-se, ainda, que, com base nas decisões do Tribunal de Contas, paralelamente à ação de execução, será possível o ajuizamento de ação civil de improbidade administrativa para, garantido o devido processo legal, ampla defesa e contraditório, eventualmente, condenar-se o imputado, inclusive a ressarcimento ao erário, que, nos termos da tese fixada no TEMA 897, será imprescritível.”

13. *Não resta dúvida, portanto, que o STF sedimentou o entendimento de que são prescritíveis as pretensões de ressarcimento fundadas em decisões do TCU, excepcionando apenas aquelas ações que configurem atos de improbidade administrativa dolosos tipificados na Lei n.º 8.429/92.*

14. *Impende salientar que o instituto da repercussão geral apresenta o chamado efeito multiplicador, ou seja, o de possibilitar que o Supremo Tribunal Federal decida uma única vez e que, a partir dessa decisão, os processos idênticos sejam atingidos. No regime da repercussão geral introduzido pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, o STF divulga previamente a conclusão sobre a questão constitucional controversa exatamente para possibilitar sua utilização imediata como orientação aos demais órgãos julgadores, sendo certo que esse efeito erga omnes também atinge o TCU na apreciação das matérias de sua competência.*

15. *Não se olvide ainda do entendimento consolidado da Suprema Corte no sentido de que a existência de precedente firmado pelo Plenário autoriza o **julgamento imediato** de causas que versem sobre o mesmo tema, independentemente da publicação ou do trânsito em julgado do “leading case” (ARE 673.256-AgR, rel. Min. Rosa Weber; ARE 930.647-AgR/PR, rel. Min. Roberto Barroso; RE 611.683-AgR/DF, rel. Min. Dias Toffoli, entre outros).*

16. *Adicionalmente, deve ser considerado que a prescrição e a decadência são matérias de ordem pública que podem ser arguidas em qualquer tempo e grau de jurisdição e, inclusive, ser reconhecidas de ofício pelo julgador, o que nos leva à convicção de que o novo entendimento veiculado pelo RE 636.886 (tema 899) tem aplicação imediata a todos os processos em curso no TCU, independentemente da época da ocorrência dos fatos.*

Prescritibilidade das pretensões reparatória e executória

17. *Embora a controvérsia dirimida no RE 636.886 tenha sido circunscrita à prescrição ocorrida no curso da execução, quando o dano ao erário já havia sido objeto de acerto, materializado em acórdão condenatório proferido pelo TCU, é necessário considerar as razões essenciais da decisão, para identificar seus reflexos também no que diz respeito à prescrição reparatória.*

18. *Observa-se que, para resolver a lide, o STF concluiu que a ressalva constante da parte final do art. 37, § 5.º, da Constituição Federal (“ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”) não criou uma hipótese de imprescritibilidade apta a alcançar as decisões dos Tribunais de Contas. É o que se depreende do seguinte trecho do Voto do Ministro Alexandre de Moraes:*

*“A ressalva que permaneceu no § 5º do art. 37 da CF (ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento), mesmo após a retirada da expressão **QUE SERÃO IMPRESCRITÍVEIS** [expressão excluída por emenda do Plenário quando da apresentação do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização], teve por finalidade evitar, principalmente, uma anomia em relação à possibilidade de ressarcimento ao erário em face de responsabilização pela prática de eventuais atos ilícitos, enquanto ainda não tipificados pela lei exigida no § 4º do art. 37 da CF como atos de improbidade administrativa.*

A ressalva prevista no § 5º do art. 37 da CF não pretendeu estabelecer uma exceção implícita de imprescritibilidade, mas obrigar constitucionalmente a recepção das normas legais definidoras dos instrumentos processuais e dos prazos prescricionais para as ações de

ressarcimento do erário, inclusive referentes a condutas ímprobas, mesmo antes da tipificação legal de elementares do denominado ato de improbidade (Decreto 20.910/1932, Lei 3.164/1957, Lei 3.502/1958, Lei 4.717/1965, Lei 7.347/1985, Decreto-Lei 2.300/1986); mantendo, dessa maneira, até a edição da futura lei e para todos os atos pretéritos, a ampla possibilidade de ajuizamentos de ações de ressarcimento.”

19. *Ocorre que, no âmbito do processo perante o TCU, a proteção do art. 37, § 5.º, da CF, era a fonte utilizada na defesa da imprescritibilidade tanto na fase condenatória como no curso da execução dos títulos extrajudiciais consubstanciados nos seus acórdãos.*

20. *Nesse diapasão, é forçoso concluir que também é prescritível a pretensão de ressarcimento exercida pelo TCU com o fim de apurar a ocorrência de prejuízo ao erário e condenar o agente que lhe deu causa. Essa conclusão resulta das razões de decidir utilizadas na paradigmática decisão da Corte Suprema, que delimitaram o sentido e o alcance da ressalva contida no art. 37, § 5.º, da Constituição Federal.*

Regras prescricionais aplicáveis

21. *Na situação específica do RE 636.886, que tratou da prescrição da pretensão ressarcitória na fase de execução de julgado do TCU, o STF aplicou as regras de prescrição contidas na Lei de Execução Fiscal (conjugada com os dispositivos pertinentes do Código Tributário Nacional).*

22. *As regras da Lei de Execução Fiscal, no entanto, não se prestam a disciplinar a prescrição da pretensão reparatória do TCU na fase anterior à formação do respectivo título executivo extrajudicial consubstanciado em seu acórdão condenatório.*

23. *Ocorre que não há norma legal específica que discipline a prescrição no processo de controle externo, o que faz necessária a utilização da analogia para suprir essa lacuna, buscando-se um sistema normativo já existente que seja mais compatível com as atividades de identificação de dano e de imputação de responsabilidades levadas a efeito pelo TCU.*

24. *Aqui defendemos que deva ser aplicado o mesmo marco normativo prescricional tanto para a pretensão punitiva do Tribunal quanto para a sua pretensão de ressarcimento do dano ao erário. Isso se justifica na medida em que o instituto da prescrição busca indicar se ainda é possível ao Tribunal de Contas exercer a apuração e julgamento dos fatos, independentemente do desfecho do processo (imputação de débito ou aplicação de sanções). Ademais, sob a perspectiva do tempo como vetor da segurança jurídica e da própria prescrição como elemento indissociável do devido processo legal, a fixação de um prazo prescricional também objetiva não comprometer a possibilidade de defesa do responsável. E sua defesa normalmente se refere a fatos em relação aos quais teve participação ou conhecimento, independentemente de, após a apuração, as consequências de sua responsabilidade se situarem no âmbito do ressarcimento ou da sanção.*

25. *Cabe pontuar que houve ampla discussão acerca da prescrição da pretensão punitiva no Tribunal, que culminou com a adoção do prazo de dez anos do Código Civil (Acórdão n.º 1.441/2016 – Plenário), em detrimento do regime de prescrição quinquenal da Lei n.º 9.873/1999, o qual então nos parecia mais adequado, conforme expusemos detalhadamente em manifestação exarada nos autos do TC 020.635/2004-9.*

26. *Naquela oportunidade, já não vislumbrávamos fundamentos jurídicos sólidos para a adoção do Código Civil como referencial analógico a ser utilizado pelo Tribunal de Contas da União em matéria de prescrição, senão apenas uma aparente escolha conservadora pelo prazo mais dilatado para o exercício da jurisdição de Controle Externo.*

27. *Parecia-nos que a opção pelo prazo prescricional quinquenal previsto na Lei n.º 9.873/1999 era a mais consentânea com a atuação estatal de Controle Externo, por dispor expressamente sobre o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, como também por prever o lustro como o prazo para o perecimento do direito de agir da Administração Pública.*

28. Com efeito, embora o controle externo não seja exercido com respaldo no poder de polícia mencionado no art. 1.º do diploma legal supra, a atuação punitiva de ambos apresenta mais similaridades do que diferenças, autorizando o uso da analogia. Uma das semelhanças é a inexistência de partes em ambos os processos administrativos, tanto o punitivo derivado do poder de polícia quanto aquele exercido pelo TCU, nos quais, também, o órgão estatal exerce independentemente de provocação de outrem o direito de perseguir e de punir (*jus persecuendi* e *jus puniendi*), aproximando as duas esferas de atuação sobremaneira.

29. Ademais, observávamos que a Lei n.º 9.873/1999 disciplinava a prescrição em sua integralidade, estabelecendo um prazo geral de 5 anos, incidente sobre todo e qualquer fato que enseja a pretensão punitiva da União, com disposições sobre termo inicial de contagem do prazo, interrupção e suspensão.

30. Também a previsão da prescrição intercorrente no prazo de 3 (três) anos (art. 1.º, § 1.º, da lei) se afigura medida harmônica com o exercício do Controle Externo, como forma de evitar que a inércia e morosidade do Poder Público se estendam indefinidamente, constituindo importante instrumento de segurança jurídica e de estabilidade das relações jurídicas, que recomendava a integração analógica por meio da Lei n.º 9.873/1999.

31. De todo modo, o Tribunal perfilhou entendimento diverso, tendo uniformizado sua jurisprudência quanto à prescrição da pretensão punitiva com a adoção do prazo decenal geral do Código Civil (Acórdão n.º 1.441/2016 – Plenário).

32. No entanto, entendemos que, com o recente reconhecimento da prescritibilidade do débito pelo STF, faz-se necessário revisitar toda a matéria.

33. Em situações que versavam sobre sanções aplicadas pelo TCU, a prescrição foi discutida pelo STF em julgamentos posteriores ao Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário. Houve decisões colegiadas de ambas as turmas do STF no sentido de que a pretensão punitiva no processo de controle externo é regida pela Lei n.º 9.873/1999 (1.ª Turma: MS 32.201, DJe-173, 4/8/2017; 2.ª Turma: MS 35.512-AgR, DJe-135, 19/6/2019 e MS 36.067, DJe-234, 28/10/2019).

34. A matéria foi objeto de detalhada análise no MS 32.201. Nesse julgamento, após examinar os fundamentos do Acórdão n.º 1441/2016-Plenário, o STF manifestou-se em sentido diverso, nos termos da seguinte ementa:

“Direito administrativo. Mandado de segurança. Multas aplicadas pelo TCU. Prescrição da pretensão punitiva. Exame de legalidade.

1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei n.º 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia. (...)”

35. O critério utilizado pelo STF no exame da prescrição punitiva pode ter aplicação mais ampla, para ser utilizado como fonte de integração também no que diz respeito à pretensão reparatória, até que haja a edição de norma específica.

36. Cabe destacar que o prazo de cinco anos fixado na Lei n.º 9.873/1999 é compatível com a diretriz de que a ação e a execução prescrevem no mesmo prazo (Súmula 150 do STF), e o prazo quinquenal foi adotado pelo STF para a execução do acórdão condenatório do TCU (RE 636.886).

37. Ressalte-se, ainda, que, na ausência de norma em contrário, o princípio da simetria orienta que o Poder Público tenha, para agir, o mesmo prazo que a lei estabelece para a pretensão inversa, ou seja, para quando o Estado é demandado, sendo certo que a pretensão de ressarcimento exercida pelo particular contra o Estado observa o prazo quinquenal fixado pelo Decreto n.º 20.910/1932.

38. Além disso, a Lei n.º 9.873/1999 apresenta hipóteses detalhadas quanto aos outros aspectos da regulação da prescrição (termo inicial e causas interruptivas), compatíveis com as

peculiaridades do processo de controle externo como um todo (e não apenas quando tal processo se destina à aplicação de sanções).

39. *No que toca às causas interruptivas, vale ressaltar que, nos julgamentos dos Mandados de Segurança 32.201 e 36.067, o Supremo Tribunal Federal descortinou diversos procedimentos de controle que se enquadrariam analogicamente às hipóteses previstas no art. 2.º da Lei n.º 9.873/99, a exemplo de lavratura de relatório de auditoria, certamente um ato inequívoco que importa a apuração do fato (art. 2.º, II), instauração de tomada de contas especial, também um ato inequívoco que importa a apuração do fato (art. 2.º, II), autuação da TCE no Tribunal, do mesmo modo (art. 2.º, II), citação do responsável (art. 2.º, I), e exercício do poder punitivo por meio da prolação de acórdão condenatório (art. 2.º, III).*

40. *Por fim, cumpre transcrever trecho do Voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento do RE 636.886, em que justifica a adoção supletiva do art. 1.º da Lei n.º 9873/99 para o deslinde da questão:*

“Considerando que a atividade de controle externo, a cargo do Poder Legislativo e auxiliado pelo Tribunal de Contas, é exercida, mutatis mutandis, como poder de polícia administrativa lato sensu, cujo objeto é agir preventiva ou repressivamente em face da ocorrência de ilícito que possa causar ou cause prejuízo ao erário, entendendo aplicável o prazo quinquenal punitivo para os casos de ressarcimento aos cofres públicos, salvo em se tratando de fato que também constitua crime, ocasião em que a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal. Até porque, como garantia fundamental do cidadão fiscalizado, conforme visto, é etapa obrigatória a efetivação do contraditório e da ampla defesa no processo de tomada de contas para que, após o regular processo administrativo, culmine-se com o título executivo extrajudicial que enseje a cobrança judicial visando ao ressarcimento ao erário.”

41. *Isto posto, até que sobrevenha norma específica, entendemos que a adoção do regime previsto na Lei n.º 9.873/1999 apresenta-se como solução adequada para regular a prescrição para a atuação do Tribunal, tanto por observar os parâmetros que preponderam no conjunto de normas do direito público, como por ser, também, a norma que já vem sendo utilizada pelo STF para reger a limitação temporal ao poder sancionador do TCU.*

Histórico da Tomada de Contas Especial

42. *A presente TCE se limita a avaliar a aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social ao Município de Araguañã/MA entre 1/1/2007 e 31/12/2007. O prazo final para a apresentação da prestação de contas estava inicialmente previsto para 29/2/2008 (art. 9.º da Portaria MDS n.º 459/2005), depois foi prorrogado para 12/5/2008 (art. 1.º da Portaria MDS n.º 33/2008) e, finalmente, para 30/6/2008 (cf. item 1 do Ofício n.º 1.716/DEFNAS/SNAS/MDS, de 2/7/2008; peça 1, p. 36). Ultrapassado esse prazo, a prestação de contas não foi encaminhada pelos responsáveis ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.*

43. *Constam do processo a Nota Técnica emitida em 2/7/2009, da Coordenação de Prestação de Contas do MDS (peça 1, pp. 76-78), que concluiu que as impropriedades constatadas não haviam sido sanadas, a Nota Técnica n.º 6890/2013-CPCRFF/CGPC/DEFNAS, de 27/12/2013 (peça 1, pp. 122-132), sugerindo que os gestores fossem notificados acerca das pendências para a devida regularização da prestação de contas, e a Nota Técnica n.º 940/2014-CPCRFF/CGPC/DFNAS, de 23/4/2014 (peça 1, pp. 4-8), sugerindo a reprovação da prestação de contas do Município, com o devido encaminhamento do processo para a abertura de Tomada de Contas Especial.*

44. *Em 25/10/2012, foi emitido o Relatório de Demandas Especiais n.º 00209.000148/2009-54, da Secretaria Federal de Controle Interno, referente à ação de controle desenvolvida em função de situações presumidamente irregulares ocorridas no Município de Araguañã/MA (peça 1, pp. 90-120), relatório que analisou alguns programas/ações do MDS, dentre os quais a execução dos recursos dos pisos básico fixo e básico de transição, no exercício de 2007.*

45. Na fase interna, os dois ex-prefeitos foram notificados por meio dos Editais de Notificação n.º 06/2014 e n.º 07/2014, publicados no Diário Oficial da União, na data de 12/2/2014 (peça 1, p. 250).

46. O Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 1, pp. 292-308) data de 25/8/2014. No âmbito da CGU, foram emitidos o Relatório de Auditoria (peça 1, pp. 314-316), em 8/10/2014, o Certificado de Auditoria (peça 1, p. 318) e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 1, p. 319), estes dois últimos em 15/10/2014.

47. No TCU, o processo foi autuado em 15/12/2014. Diversos ofícios de citação e audiência foram endereçados aos Senhores José Uilson Silva Brito e José Maria Pereira Mendonça, sem que houvesse ciência dos responsáveis. Consta que houve recebimento dos ofícios em 11/12/2019, conforme os avisos de recebimento às peças 73, 74, 75. Antes desta data, os responsáveis já haviam sido citados pelo Tribunal por meio de edital, em 17/5/2018 (peças 49, 50, 51 e 52).

Exame da prescrição no caso concreto

48. Quanto ao prazo, a Lei n.º 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1.º, caput), e um prazo especial, previsto no art. 1.º, § 2.º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal”. Com relação a essa particular hipótese, registre-se o entendimento do STJ no sentido de que a pretensão punitiva da Administração Pública em relação a infração administrativa que também configura crime em tese somente se sujeita ao prazo prescricional criminal quando instaurada a respectiva ação penal (REsp 1116477/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2012, DJe 22/08/2012). Como não há notícia nos autos sobre a instauração de ação penal que verse sobre os fatos objeto desta TCE, cumpre-nos adotar o prazo geral quinquenal para a análise da prescrição no caso concreto.

49. No que toca ao termo inicial do prazo, deve ser considerada a data da prática da infração, nos termos do art. 1.º da Lei n.º 9.873/1999. Como a irregularidade consistiu em omissão no dever de prestar contas, entendemos que o termo inicial do prazo prescricional deve ser 30/6/2008, data limite do prazo para apresentação da prestação de contas.

50. Prevê a Lei n.º 9.873/1999 que a prescrição se interrompe “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital” (art. 2.º, inciso I). Aqui cumpre destacar que, nesse regime legal, a interrupção se dá pela notificação ou citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena.

51. Com esse fundamento, houve a interrupção em 12/2/2014, 17/5/2018 e 11/12/2019, as duas primeiras datas correspondentes a editais de notificação publicados no DOU, respectivamente, nas fases interna e externa da TCE, e a última data correspondente ao recebimento pelos responsáveis dos Ofícios n.º 12651/2019-Secomp-2, n.º 12641/2019-Secomp-2 e n.º 12638/2019-Secomp-2.

52. Ocorre que, a teor do disposto na Lei n.º 9.873/1999, a prescrição também se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2.º, inciso II). Sob esse fundamento, houve interrupção da prescrição em 2/7/2009 (data da Nota Técnica da peça 1, pp. 76-78, do MDS), 25/10/2012 (data do Relatório de Demandas Especiais n.º 00209.000148/2009- 54, da Controladoria-Geral da União), 27/12/2013 (data da Nota Técnica n.º 6890/2013-CPCRFF/CGPC/DEFNAS), 23/4/2014 (data da Nota Técnica n.º 940/2014-CPCRFF/CGPC/DEFNAS), 25/8/2014 (data do Relatório do Tomador de Contas Especial), 15/10/2014 (data do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno) e 15/12/2014 (data da autuação do processo no TCU).

53. Feito esse retrospecto, entendemos que não restou caracterizado no caso concreto o decurso do prazo prescricional previsto no art. 1.º, caput, da Lei n.º 9.873/1999.

Análise de mérito da TCE

54. Superada a análise da prejudicial de mérito relacionada à prescrição, não temos reparo a fazer ao exame técnico empreendido pela Secex-TCE à peça 81 e à proposta de julgar as contas dos dois responsáveis irregulares, com condenação em débito e aplicação da multa do art. 57 da Lei n.º 8.443/1992, atentando-se à ressalva do dirigente da Sec-TCE/D5 à peça 82, de considerar apenas o Senhor José Maria Pereira Mendonça responsável pelo descumprimento do prazo para apresentação da prestação de contas, haja vista que a data final da obrigação encerrou-se em sua gestão.

55. Nesse último aspecto, o efeito da exclusão da responsabilidade do Senhor José Uilson Silva Brito pela irregularidade que justificou sua audiência poderá ser considerado na dosimetria mais branda da multa do art. 57 da Lei n.º 8.443/1992, em relação à sua aplicação ao Senhor José Maria Pereira Mendonça, tendo em vista que a proposta da Unidade Técnica contempla a absorção da multa do art. 58 pela multa do art. 57, pelo princípio da consunção.

56. Por fim, manifestamo-nos de acordo com as premissas de cálculo das parcelas do débito solidário e individual adotadas pela Secex-TCE (peça 8). Como consta dos autos, houve períodos intercalados de gestão no Município ao longo de 2007. De acordo com as Fichas de Qualificação (peça 1, pp. 252 e 254), o período do Senhor José Uilson Silva Brito foi de 2005 a maio de 2007, e agosto de 2007, enquanto o período do Senhor José Maria Pereira Mendonça foi de junho de 2007 a julho de 2007, de setembro de 2007 a dezembro de 2007, e em 2008. Tendo em vista que os responsáveis não comprovaram quanto cada um deles geriu dos recursos impugnados, ou quanto ordenaram de despesas, a Unidade Técnica entendeu que a responsabilidade deve ser solidária por todo o recurso recebido de janeiro a agosto de 2007 (R\$ 64.424,00), e individual, do Senhor José Maria Pereira Mendonça, pelos recursos recebidos a partir de setembro de 2007 (R\$ 40.265,00), posição que nos parece adequada.

Proposta

57. Ante todo o exposto, esta representante do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento que consta da peça 81, com o ajuste sugerido pelo corpo dirigente da Secex-TCE às peças 82 e 83.”

É o relatório.