

Proc. TC-043.318/2018-5
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor de Maria Selma de Araújo Pontes (CPF 460.792.383-49), ex-Prefeita do Município de Pirapemas/MA (gestão 2005-2008), em razão de irregularidades na prestação de contas dos recursos federais recebidos em virtude do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), nos exercícios de 2005 e 2006, e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), no exercício de 2006.

2. Na instrução inicial dos autos, verificou-se que os débitos imputados para o PDDE/2005 e para o PDDE/2006 eram de valores ínfimos (R\$ 39,95 e R\$ 12,00, respectivamente) e associados, em parte, à cobrança de tarifas bancárias advindas de movimentação normal de valores na conta específica (peça 8, p. 4).

3. Em vista disso, a citação realizada pelo Tribunal, no valor original de R\$ 140.697,24, concentrou-se apenas nas supostas irregularidades relativas ao PEJA/2006 (peça 8, p. 7).

4. Em 12/1/2007, a responsável apresentou prestação de contas dos recursos do PEJA/2006 (peça 4, p. 3, 22-25); porém, a Controladoria-Geral da União realizou fiscalização no município, no ano de 2009, ocasião em que detectou que a Prefeitura não dispunha de qualquer documentação comprobatória dos gastos listados na prestação de contas que fora entregue em janeiro de 2007 (peça 4, p. 56-58), o que levou à impugnação total dos valores dispendidos.

5. No âmbito da Corte de Contas, após diversas tentativas frustradas de citação, em diferentes endereços das bases cadastrais disponíveis, obteve-se sucesso a partir do endereço registrado para a carteira de habilitação da ex-prefeita (peças 19, 24), a qual não apresentou suas alegações de defesa.

6. Assim sendo, a unidade técnica propõe considerar a responsável revel e julgar irregulares as suas contas, imputando-lhe o débito integral apurado, mas sem que haja a aplicação de multa, por entender prescrita a pretensão punitiva desta Corte de Contas (peça 30, p. 5):

22. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Min. 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 da 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 da responsável.

23. No caso em exame, uma vez que as ocorrências desencadeadoras da tomada de contas especial se deram entre 2006 e 2007 e que o ato de ordenação da citação só ocorreu em 29/7/2019 (peça 10), encontra-se já prescrita, portanto, qualquer pretensão punitiva do TCU.

7. Embora com fundamentos distintos, esta representante do MPTCU se associa ao entendimento da unidade técnica acerca da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, mas também verifica a ocorrência de prescrição da pretensão ressarcitória, consoante adiante exposto.

8. Como é de amplo conhecimento, o tema foi objeto de repercussão geral admitida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899), e em cujo julgamento se firmou a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

9. Uma vez que já apresentamos nosso entendimento acerca da matéria em várias oportunidades – a exemplo dos processos TC 019.574/2015-0 e 027.739/2014-7 – consideramos suficiente para o deslinde destes autos trazer à colação apenas os pontos basilares que passaram a orientar os pronunciamentos desta representante do *Parquet* especializado a respeito da prescrição nos processos a cargo do Tribunal de Contas da União.

10. Em apertada síntese, embora a controvérsia dirimida no RE 636.886 tenha ficado adstrita à prescrição ocorrida no curso da execução, quando o dano ao erário já havia sido objeto de acórdão condenatório proferido pelo TCU, consideramos que as razões essenciais que levaram à decisão paradigmática da Corte Suprema, ao delimitarem o sentido e o alcance da ressalva contida no art. 37, §5.º,

da Constituição Federal, se refletem também no que diz respeito à prescrição reparatória. Além disso, não há por que se diferenciar prazos prescricionais para a pretensão punitiva do Tribunal de sua pretensão de ressarcimento do dano ao erário.

11. Outrossim, ante a inexistência de norma legal que discipline a prescrição no processo de controle externo e até que sobrevenha norma específica, entendemos pertinente suprir essa lacuna por analogia com o regime previsto na Lei n.º 9.873/1999, norma que observa os parâmetros preponderantes no conjunto de normas do direito público e que já vem sendo utilizada pelo STF para reger a limitação temporal ao poder sancionador do TCU.

12. Nessa linha, consoante aplicação analógica dos ditames da referida lei, prescreve em cinco anos a pretensão condenatória, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado (art. 1.º). Bem assim, incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso (§ 1.º). Por fim, interrompe-se a prescrição pela notificação ou citação do responsável, por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato, por decisão condenatória recorrível ou por qualquer ato inequívoco tendente a buscar solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal (art. 2.º).

13. 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).

14. Feitas tais considerações, cabe destacar a cronologia de alguns dos eventos que resultaram na tomada de contas especial em análise a serem considerados para efeitos de avaliação da prescrição:

- i) maio/06 a dezembro/06 – transferência dos recursos federais do PEJA/2006 (peça 4, p. 32);
- i) 12/1/2007 – prestação de contas do PEJA/2006 pela ex-prefeita (peça 4, p. 3, 22-25);
- ii) 17/8/2009 – Relatório de Fiscalização n.º 01445 da CGU (peça 4, p. 54);
- iii) 1º/08/2014 – Informação n.º 54/2014 (peça 4, p. 171);
- iv) 7/8/2014 – Ofício n.º 158/2014 – notifica ex-prefeita das irregularidades (peça 4, p. 185);
- v) 16/8/2014 – ex-prefeita recebe Ofício n.º 158/2014 (peça 4, p. 228).

15. Nota-se que depois da entrega da prestação de contas pela responsável (2007), a Administração retomou a análise da matéria somente a partir de agosto de 2014, ou seja, mais de sete anos depois que as irregularidades poderiam ter sido apuradas.

16. Mesmo que se considere que tenha havido interrupção do prazo prescricional, em agosto de 2009, quando foi elaborado o relatório de fiscalização da CGU, ainda tem-se um lapso temporal de quase cinco anos em que o procedimento administrativo ficou pendente de julgamento ou de despacho, o que caracteriza a prescrição intercorrente para o caso concreto.

17. A notificação por edital, realizada em 16/6/2011 (peça 4, p. 210), não altera esse entendimento, uma vez que a responsável foi instada a se manifestar acerca de programas diversos daquele que ensejou a sua citação por parte da Corte de Contas (repasse do PDDE-2005/2006/2008 e do PNATE/2008).

18. Desse modo, à luz da Lei n.º 9.873/1999, evidencia-se a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no presente caso.

19. Tendo em vista a ocorrência da prescrição no caso concreto, ante a integração da norma do art. 1.º, § 1.º, da Lei n.º 9.873/1999, e considerando tratar-se de matéria de ordem pública, que a Lei Orgânica do TCU, seu Regimento Interno e demais normas regulamentares não dispõem sobre as hipóteses para sua identificação e levando em conta, ainda, o disposto no art. 298 do Regimento Interno do TCU, impõe-se a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil para a resolução de mérito deste processo de tomada de contas especial.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

20. Diante desse contexto, com as devidas vênias por divergir da Unidade Técnica, esta representante do Ministério Público manifesta-se no sentido de que o Tribunal delibere, em caráter definitivo, pela ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva, na forma do art. 487, inciso II, do Código de Processo Civil, dando-se ciência aos responsáveis e órgãos interessados, arquivando-se o presente feito, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

Ministério Público de Contas, 20 de junho de 2021.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral