

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 028.373/2020-0

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Município de Timbiras - MA

Responsável: Dirce Maria Coelho Xavier Araújo (232.182.153-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PNAE. AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. DÉBITO.

## RELATÓRIO

Inicialmente reproduzo a instrução da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – SecexTCE (peça 56):

### “INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em desfavor da Sra. Dirce Maria Coelho Xavier Araújo (CPF 232.182.153-15), ex-Prefeita Municipal de Timbiras (MA) na gestão 2005-2008, em razão de rejeição da prestação de contas dos recursos repassados àquela municipalidade no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – no exercício de 2006.*

### HISTÓRICO

2. *Os recursos federais foram repassados em diversas ordens bancárias no intervalo entre 25/2/2006 e 1/12/2006, no valor total de R\$ 257.753,60, estando coligidas no demonstrativo de peça 3. As datas de crédito apresentam como referência os extratos bancários constantes dos autos (peça 4):*

<i>Data do crédito nas contas específicas</i>	<i>Valor (R\$)</i>
<i>3/3/2006</i>	<i>22.305,60</i>
<i>29/5/2006</i>	<i>44.611,20</i>
<i>5/6/2006</i>	<i>27.262,40</i>
<i>2/8/2006</i>	<i>27.262,40</i>
<i>4/7/2006</i>	<i>27.262,40</i>
<i>2/8/2006</i>	<i>27.262,40</i>
<i>19/9/2006</i>	<i>27.262,40</i>
<i>4/10/2006</i>	<i>27.262,40</i>
<i>6/11/2006</i>	<i>27.262,40</i>
<i>5/12/2006</i>	<i>27.262,40</i>
<i>Total</i>	<i>257.753,60</i>

3. A prestação de contas (peças 5-7) foi encaminhada na data de 28/2/2007, sendo inicialmente aprovada pelo Parecer COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE 76545/2009 (peça 8), considerando basicamente o posicionamento favorável do Conselho de Alimentação Escolar.
4. No entanto, a Controladoria Geral da União, no âmbito de ação de fiscalização constante do Plano Anual de Auditoria Interna de 2008, realizada no intervalo de 19/8/2008 e 21/8/2008, versando sobre a execução do programa em tela (e de diversos outros), nos exercícios de 2004 a 2006, constatou a ausência de documentação comprobatória das despesas efetuadas no âmbito do programa, no valor total de R\$ 330.750,00 (peça 9, p. 2-3).
5. Diante do achado, o FNDE notificou a Sra. Dirce Maria Coelho Xavier Araújo para que efetuasse a devolução dos valores cuja execução fora desprovida de amparo documental, por meio do Ofício 208/2009 – DIATA/AUDIT/FNDE/MEC (peça 11), o qual foi recebido na sede da Prefeitura em 23/6/2009 (peça 12).
6. Inerte a destinatária, o Parecer 160/2010 – DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 14) recomendou a desaprovação das contas pertinentes, entendimento corroborado pela Informação 221/2011/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 15).
7. Posteriormente, já em 5/12/2013, a Sra. Dirce Maria Coelho Xavier Araújo teria encaminhado documentação comprobatória relativa à execução do programa (peças 16-17). A documentação entregue não foi agregada, porém, aos autos, mas foi objeto de análise pelo FNDE, de acordo com a Informação 166/2015-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 18), oportunidade em que remanescera como sem comprovação o valor de R\$ 60.516,40, ao qual fora acrescida a rejeição do valor de R\$ 12,80, relativo ao pagamento de tarifas bancárias, resultando em um montante de R\$ 60.529,20. A relação dos documentos faltantes (cheques) encontra-se no item 3.5.1 daquela manifestação (peça 18, p. 2):

Data	Cheque	Valor (R\$)
25/7/2006	850071	1.500,00
26/7/2006	850072	1.000,00
27/7/2006	850073	1.000,00
21/9/2006	850078	3.000,00
27/10/2006	850082	2.500,00
8/11/2006	850083	4.000,00
13/11/2006	850084	28.000,00
16/11/2006	850085	5.000,00
22/11/2006	850088	6.500,00
4/12/2006	850089	8.016,40
Total		60.516,40

8. Foi novamente notificada a responsável (peça 19), com sucesso, conforme o aviso de recebimento constante dos autos (peça 20), na data de 1/3/2016.
9. Não houve novamente o recolhimento solicitado e o Parecer 3602/2017/DAESP/COPRA-CGCAP/DIFIN (peça 22) reitera a imputação, acrescentando ainda valores pouco significativos a título de falta de aplicação financeira dos recursos e aumentando o valor relativo às tarifas bancárias para R\$ 32,95. O valor total do débito atingiu a cifra de R\$ 61.889,66.

10. Posteriormente, o relatório do tomador de contas (peça 33) endossou o entendimento do Parecer 3602/2017/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN (peça 22), no tocante à responsabilização e aos valores envolvidos, posicionamento acompanhado pelas instâncias subsequentes do controle interno (peças 35-37), manifestações das quais tomou ciência a autoridade ministerial (peça 38).

11. Em intervenção inicial nos autos, a SECEX-TCE, em pareceres convergentes (peças 42-44), ponderou que seria injustificável reconhecer prejuízo ao direito de defesa unicamente derivado do tempo decorrido desde a ocorrência dos fatos (o período de dez anos, que deflagra o tratamento excepcional a que se refere o art. 6º, inciso II, c/c art. 19, da IN/TCU 71/2012, no sentido de considerar o potencial prejuízo ao direito de defesa do agente envolvido), pois a Sra. Dirce Maria Coelho Xavier Araújo teria encaminhado documentação comprobatória relativa à execução do programa (peças 16-17), na data de 5/12/2013.

12. Paralelamente, indicou que o valor atualizado do débito, na data referencial de 1/1/2017, era de R\$ 111.465,95, portanto, superior ao limite previsto na Instrução Normativa TCU 71/2012, com vistas à instauração e regular prosseguimento dos processos de TCE.

13. Enveredando no campo meritório, foi ponderado que o art. 24 da Resolução CD/FNDE 32, de 10/8/2006, obrigava a municipalidade a manter em arquivo próprio a documentação comprobatória da execução do programa pelo quinquênio subsequente à data de aprovação da prestação de contas do exercício respectivo (ano de 2006) do FNDE ao TCU, apurada pela prolação do Acórdão 1465/2010 – Segunda Câmara, em 9/4/2010. Destarte, este acervo deveria estar disponível à fiscalização do controle interno no exercício de 2008, época em que a Sra. Dirce Maria Coelho Xavier era a mandatária municipal, atraindo sua responsabilidade pessoal pela sonegação. Foi especificamente ressaltado que, ainda que a prestação de contas referente ao PNAE, como também de diversos outros programas do gênero, seja basicamente constituída de demonstrativos sintéticos e descritivos, de produção unilateral, desacompanhada de documentação correspondente à execução financeira do ajuste celebrado, uma vez instaurada tomada de contas especial, o gestor deve apresentar todos os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos transferidos, tais como notas fiscais, recibos, procedimentos licitatórios, contratos, extratos bancários, cópias de cheques e/ou ordens de pagamentos (Acórdão 1423/2008 – Primeira Câmara – Rel. Min. Augusto Nardes).

14. Quanto à prescrição da pretensão punitiva, valendo-se de jurisprudência então corrente do TCU, qual seja, o Acórdão 1441/2016 - Plenário, que uniformizara a jurisprudência acerca da questão, na qual a prescrição subordinava-se ao prazo decenal indicado no art. 205 do Código Civil, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 daquele diploma, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável, a unidade técnica postulou, in casu, que estaria fenecida, enquanto que a ressarcitória mantinha-se hígida.

15. Diante de tais considerações e conclusões, a unidade técnica efetuou, com base em competência delegada pelo art. 1º, inc. II, da Portaria-GAB-MIN-JGO Nº 1, de 12/1/2021, a correspondente citação:

24.1 Citação, nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, e §1º, do Regimento Interno do TCU, da Sra. Dirce Maria Coelho Xavier Araújo (CPF 232.182.153-15), ex-Prefeita Municipal de Timbiras (MA), para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento do ofício citatório, apresentar alegações de defesa quanto à ocorrência abaixo indicada, em razão da conduta também especificada, ou recolher aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE - a importância abaixo arrolada, relativa à aplicação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, naquele município, atualizada monetariamente a partir da data indicada até o seu recolhimento:

Data	Valor (R\$)
------	-------------

25/7/2006	1.500,00
26/7/2006	1.000,00
27/7/2006	1.000,00
21/9/2006	3.000,00
27/10/2006	2.500,00
8/11/2006	4.000,00
13/11/2006	28.000,00
16/11/2006	5.000,00
22/11/2006	6.500,00
4/12/2006	8.016,40
<i>Total</i>	<i>60.516,40</i>

*Valor atualizado em 16/5/2021: R\$ 132.861,34 (sem juros)*

*Ocorrência: Ausência parcial de documentação comprobatória relativa à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, no município, no exercício de 2006;*

*Conduta: deixar de guardar a íntegra da documentação comprobatória relativa ao programa no prazo previsto na norma aplicável, conforme apurado pela Controladoria Geral da União, no âmbito de ação de fiscalização realizada no município, entre 19/8/2008 e 21/8/2008;*

*Dispositivos legais e infralegais violados: art. 24 da Resolução CD/FNDE 32, de 10/8/2006;*

*Evidências: Relatório de Auditoria CGU 35/2008 (peça 9); Informação 166/2015-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 18);*

16. *As tentativas de comunicação processual com a responsável encontram-se tabuladas, no essencial, no demonstrativo abaixo:*

<i>Natureza</i>	<i>Comunicação</i>	<i>Origem do endereço</i>	<i>Peça da ciência</i>
<i>Citação</i>	<i>Ofício 27100/2021-Secomp-4, de 28/5/2021 (peça 46)</i>	<i>Receita Federal (peça 45)</i>	<i>Não houve</i>
<i>Citação</i>	<i>Ofício 49242/2021-Secomp-4, de 20/9/2021 (peça 50)</i>	<i>Renach (peça 48)</i>	<i>Não houve</i>
<i>Citação</i>	<i>Ofício 49243/2021-Secomp-4, de 20/9/2021 (peça 49)</i>	<i>Receita Federal (peça 45)</i>	<i>52</i>

17. *A despeito do recebimento comprovado do expediente de peça 49, conforme comprovante de ciência de peça 52, não houve comparecimento da responsável aos autos, seja para apresentar defesa ou recolher o débito.*

**EXAME TÉCNICO**

18. *Entende-se exitoso o chamamento, na medida em que proporcionou a oportunidade à responsável de comparecer aos autos e exercer com plenitude o direito à ampla defesa e ao contraditório gravado na Constituição Federal.*

19. *Em que pese o referido aviso de recebimento ter sido assinado por pessoa estranha aos autos (Francisco Souza Araújo – peça 52), esse fato, por si só, não invalida a notificação dirigida ao responsável, uma vez que o art. 179, inciso II, do Regimento Interno do TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário, que corresponde, no caso, àquele consignado na base de dados da Secretaria da Receita Federal, tendo sido informado pela própria responsável às autoridades fazendárias.*

20. *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.*

21. *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.*

22. *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.*

23. *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)*

24. *Apesar de regularmente citada, a responsável deixou transcorrer in albis o prazo regimental de 15 dias, que lhe foi concedido para apresentar alegações de defesa e razões de justificativa e/ou efetuar o recolhimento do débito, motivo pelo qual se impõe o reconhecimento da revelia de que trata o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Deve ser ressaltado que a forma de contagem de prazos instituída pelo vigente Código de Processo Civil (lei 13.105/2015), em dias úteis, é inaplicável à processualística de controle externo (Acórdão 2224/2018 – Plenário – Rel. Min. Marcos Bemquerer), que segue sendo regida pela Resolução TCU 170/2004 nesse particular.*

25. *A despeito da aplicação da revelia, devem ser considerados, no entanto, eventuais elementos já constantes dos autos, os quais poderiam, em tese, levar a um juízo favorável ao responsável revel.*
26. *Deve-se observar que, nos processos do TCU, a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu aos autos leva à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor.*
27. *Assim, independentemente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo princípio da verdade material (Acórdãos 163/2015 - TCU - 2ª Câmara – Rel. Min. André de Carvalho; 2.685/2015 - TCU - 2ª Câmara – Rel. Min. Raimundo Carreiro; 2.801/2015 - TCU - 1ª Câmara – Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 4.340/2015 - TCU - 1ª Câmara – Rel. Min. Weder de Oliveira; e 5.537/2015 - TCU - 1ª Câmara - Rel. Min. Weder de Oliveira).*
28. *Finalizada essa breve retrospectiva, bem como o introito analítico, emergindo na apreciação meritória, reconhece-se que os apontamentos cabíveis e necessários ao deslinde da matéria não são extensos.*
29. *Não exurgiram constatações posteriores que infirmem o entendimento externado pela unidade técnica na abordagem preliminar, não somente porque a responsável não compareceu aos autos, como inexistem nos autos elementos que o favoreçam, não abarcados inicialmente.*
30. *Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, 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 – Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU - 1ª Câmara – Rel. Min. Weder de Oliveira, 4.072/2010-TCU-1ª Câmara – Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU- 1ª Câmara – Rel. Min. Marcos Bemquerer; 731/2008-TCU- Plenário; Rel. Min. Aroldo Cedraz).*
31. ***Quanto à possibilidade de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória derivada do caso concreto em análise, oferecemos, diante da evolução jurisprudencial, fundamentação diversa daquela formulada no pronunciamento anterior.*** Destaque-se, inicialmente, que o Supremo Tribunal Federal – STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" (Tema 899). Em que pese o questionamento acerca da abrangência da tese ali firmada, no sentido de que se circunscreveria apenas ao processo de execução da condenação imposta pelo TCU (ou seja, inaplicável à pretensão de ressarcimento exercida no processo de "conhecimento" da TCE), verifica-se que o STF, por meio de decisões prolatadas pelas suas duas turmas, tem decidido de forma reiterada que **se aplica o prazo prescricional de 5 anos** previsto na Lei 9.873/1999 às pretensões **sancionatória e ressarcitória a cargo do Tribunal de Contas da União.**
32. *Seja por aplicação direta ou por analogia, a orientação sufragada é no sentido de que o prazo de 5 anos é compatível com a tese de que a ação e a execução prescrevem no mesmo prazo (Súmula 150 do STF), bem como com o fato de que a Lei 9.873/1999 - que regulamenta o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta - **regeria integralmente a prescrição no âmbito do TCU.** Quanto a este último aspecto, o Ministro Luís Roberto Barroso, no voto exarado no julgamento do MS 32.201, embora tenha advertido que a atuação do TCU, em sua acepção clássica, não se qualifica como exercício do poder de polícia, ressaltou que a **Lei 9.873/1999** assumiria **vocação regulatória geral** da prescrição do exercício da competência sancionadora da Administração Pública, **sendo sua disciplina aplicável a qualquer ação punitiva da Administração***

*Pública Federal, exceto àquelas esferas em que exista regulamentação específica. Ademais, em virtude da autonomia científica do Direito Administrativo, não haveria razão plausível para suprimir a omissão da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, no tocante ao estabelecimento de um prazo prescricional próprio, valendo-se das normas de direito civil, e não das de direito administrativo.*

33. *Eis algumas ementas que evidenciam o entendimento predominante do STF:*

*Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONDENAÇÃO A RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. MARCO INTERRUPTIVO. ART. 2º, II, DA LEI 9.873/1999. ATO INEQUÍVOCO DE APURAÇÃO DO FATO. DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DEMONSTRAÇÃO. INOCORRÊNCIA. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II – **Aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante, levando-se em consideração a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, não teria sido fulminada pelo decurso do tempo.** III - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do mandamus, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado. IV - Agravo regimental a que se nega provimento. MS 36067 ED-AgR. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 18/10/2019*

*Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTA ESPECIAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIDA EM DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM PEDIDO DE RESSARCIMENTO JÁ EM CURSO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – **O acórdão do TCU determinou a formação de processo administrativo para avaliarem, efetivamente, a eventual responsabilização do agravado para o ressarcimento do dano ao erário, contrariando, assim, autoridade desta Corte no MS 35.512/DF, uma vez que houve a concessão da segurança para declarar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação às infrações imputadas a ele, destacando-se que a União poderia perseguir os valores referentes ao ressarcimento dos danos na esfera judicial.** II – Agravo regimental a que se nega provimento. (Rcl 39497 AgR. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 10/10/2020)*

*Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SERVIDOR DA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO ACRE. FISCALIZAÇÃO OMISSA E DEFICIENTE NA EXECUÇÃO DE DOIS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A SECRETARIA ESTADUAL E O MINISTÉRIO DA SAÚDE. APLICAÇÃO DE MULTA. ARTS. 28, II, E 58, II, DA LEI 8.443/1992. ART. 268, II, DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI 9.873/1999. PRECEDENTES DESTA STF. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA E RATIFICADA NO EXAME DE MÉRITO. SEGURANÇA CONCEDIDA PARA AFASTAR A MULTA APLICADA. **1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso,***

**PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019).** 2. In casu, na linha do parecer apresentado pelo Ministério Público Federal e da decisão liminar de minha lavra, é inequívoca a superação do prazo prescricional quinquenal. Os ilícitos apontados pela Corte de Contas ocorreram em julho de 2006, tendo o processo de auditoria sido instaurado em 9/10/2006. A ordem de citação do responsável para a audiência, por sua vez, ocorreu em 25/6/2007. Entretanto, a decisão condenatória recorrível foi exarada somente em 31/5/2016, data da prolação do Acórdão 3.513/2016-TCU-1ª Câmara. 3. Ex positis, **CONCEDO A SEGURANÇA** unicamente para afastar a sanção de multa aplicada ao impetrante, nos autos da Tomada de Contas 023.288/2006-0, máxime da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União. MS 35940. (Órgão julgador: Primeira Turma. Relator(a): Min. LUIZ FUX. Julgamento: 16/06/2020).

34. Essa orientação também foi seguida nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.127-MC/DF e MS 35.940-MC/DF, Rel. Min. Luiz Fux; MS 35.294, MS 35.539/DF e MS 35.971-TP/DF, Rel. Min. Marco Aurélio; MS 34.256 MC/DF, MS 36.054-MC e MS 36.067-MC/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.

35. O Supremo Tribunal Federal tem se pronunciado no sentido de reconhecer não só a aplicação da prescrição quinquenal com fulcro na interpretação da Lei 9.873/1999, mas também a incidência dos **marcos interruptivos** do prazo prescricional consignados na referida lei, **tantas vezes quanto presentes os suportes fáticos** (MS 32201, Relator: Min. Roberto Barroso).

36. Tal entendimento também foi adotado nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.054, MS 34.256-MC, MS 35.512 e MS 36.067-MC, todos de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski; MS 35.294, MS 35.539 e MS 35.971-TP, todos de relatoria do Min. Marco Aurélio; MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, e MS 36.127-MC e MS 35.940-MC, Min. Luiz Fux.

37. Em relação ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o “caput” do art. 1º da Lei 9.873/1999 oferece solução que não destoia do modelo adotado pelo TCU no incidente de uniformização de jurisprudência, em que se examinou a prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1441/2016 – Plenário - Rel. Min. Benjamin Zymler, com a adição da particularidade de explicitar o caso de infrações permanentes ou continuadas:

a) Regra geral: “data da prática do ato” (o que equivale a “ocorrência da irregularidade sancionada”);

b) Regra especial: “no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”.

38. A Lei 9.873/1999, no seu art. 2º, estabelece as causas interruptivas da prescrição punitiva, consoante abaixo transcrito, já na redação conferida pela Lei 11.941/2009:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

39. O quadro a seguir indica alguns eventos processuais, ocorridos no curso de uma TCE (fase interna e externa) – instaurada em razão de irregularidades na aplicação de recursos da **União transferidos a entes subnacionais** – que poderiam ser enquadrados **nas causas de interrupção da prescrição acima apontadas, sem prejuízo, é claro, de outras ocorrências fáticas elegíveis como marco interruptivo, a depender da forma de proceder de cada entidade ou órgão tomador de contas.**

<p><i>I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;</i></p>	<p><i>(i) notificação no âmbito do procedimento administrativo de ressarcimento previamente à instauração da TCE;</i></p> <p><i>(ii) notificação efetuada pelo órgão tomador de contas acerca da instauração da TCE;</i></p> <p><i>(iii) citação efetuada pelo TCU.</i></p> <p><i>*Data da ciência da notificação ou citação pelos responsáveis ou de publicação do edital no DOU.</i></p>
<p><i>II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;</i></p> <p><i>* procedimento que evidencie a apuração dos fatos irregulares, com o objetivo quantificar o dano e identificar possíveis responsáveis.</i></p>	<p><i>(i) relatório de sindicância ou PAD;</i></p> <p><i>(ii) relatório de apuração de irregularidades referente ao processo administrativo prévio à instauração da TCE;</i></p> <p><i>(iii) relatórios de fiscalização, pareceres, despachos, informações e memorandos relacionados à apuração dos fatos irregulares;</i></p> <p><i>(iv) relatório do tomador de contas;</i></p> <p><i>(v) relatório do controle interno;</i></p> <p><i>(vi) termo de instauração ou designação de instauração da TCE;</i></p> <p><i>(vii) autuação da TCE no TCU; entre outras causas.</i></p>

	<p><i>*Há quem inclua nesse grupo diligências que comprovam providências do responsável sobre as irregularidades investigadas.</i></p>
<p><i>III - pela decisão condenatória recorrível.</i></p>	<p><i>(i) Verifica-se apenas no âmbito do TCU com a data da prolação do acórdão condenatório recorrível.</i></p>
<p><i>IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.</i></p>	<p><i>(i) pedido de parcelamento;</i></p> <p><i>(ii) pagamento parcial do débito;</i></p> <p><i>(iii) qualquer manifestação do responsável que demonstre claramente a sua intenção de recolher o débito.</i></p>

40. Bem se vê, portanto, que haveria uma multiplicidade de causas de interrupção da prescrição, conforme se depreende do art. 2º da Lei 9.873/1999. Tal exegese encontra respaldo em precedentes do STF, a exemplo do que se decidiu no julgamento do MS 36067 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski), com destaque para trecho do voto em que o Relator reconhece cinco causas de interrupção da prescrição, *in verbis*:

*(...) Assim, faz-se necessário levar em consideração que, apesar de os fatos objeto da apuração conduzida pela Corte de **Contas remontarem aos anos de 1999 e 2000**, período no qual o impetrante era Secretário de Saúde municipal, o Tribunal de Contas da União deu prosseguimento à tomada de contas especial por ter constatado a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, a saber: a) **relatório de auditoria** em conjunto realizada pelo Denasus e pela Secretaria Federal de Controle, lavrado em 06/07/2001, sendo este, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); b) **instauração de Tomada de Contas Especial pelo FNS, ocorrida em 05/10/2005**, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); c) a **autuação da presente Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União, ocorrida em 12/08/2008**, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); d) o ato que ordenou a citação do responsável, ora impetrante, ocorrida em 12/07/2010 (art. 2º, I, da Lei n. 9.873/1999); e e) o exercício do poder punitivo ocorrido em 20/06/2012, **data da prolação do Acórdão 1563/2012-Plenário** (art. 2º, III, da Lei n. 9.873/1999).*

41. No caso concreto, tendo como parâmetro a tese firmada pelo STF, no **RE 636.886**, no sentido de que ambas pretensões do TCU (sancionatória e ressarcitória) sujeitam-se ao prazo prescricional de 5 anos previsto na Lei 9.873/1999, considerando, ainda, o sistema prescricional descrito na citada lei, inclusive as causas de suspensão e de interrupção da prescrição, nota-se – **em caráter não exaustivo**, a existência de vários eventos **interruptivos**, abaixo arrolados:

41.1 *Relatório de Auditoria CGU 35/2008, de 27/5/2009 (peça 9);*

- 41.2 *Ofício 213/2009 - DIATA/AUDIT/FNDE/MEC, de 17/6/2009 (peça 13);*
- 41.3 *Parecer COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/PC/2006/PNAE - FUNDAMENTAL 076545/2009, de 9/9/2009 (peça 8);*
- 41.4 *Parecer 160/2010- DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, de 31/3/2010 (peça 14);*
- 41.5 *Informação 221/2011-COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 21/3/2011 (peça 15, p. 1-4);*
- 41.6 *Relatório do tomador de contas, de 25/3/2011 (peça 15, p. 5-9);*
- 41.7 *Informação 166/2015 - DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 24/12/2015 (peça 18);*
- 41.8 *Parecer 3602/2017/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN, de 27/7/2017 (peça 22);*
- 41.9 *Novo relatório do tomador de contas – Relatório 7/2019- DIREC/COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE/MEC, de 6/2/2019 (peça 33);*
- 41.10 *Relatório do controle interno, de 13/7/2020 (peça 35).*
42. *Não bastasse isso, o caso tratado no RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral) diz respeito à fase de execução judicial de deliberação do Tribunal de Contas, tanto assim que, para deslindá-lo, foi necessária a aplicação da Lei 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais), diploma legal evidentemente inaplicável à fase que antecede a formação do título executivo extrajudicial do TCU, caracterizada pela atuação do órgão de controle externo até a prolação do acórdão.*
43. *Tais considerações reputam-se suficientes para afastar a possibilidade de, no caso concreto avaliado, haver se operado qualquer espécie de prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória quanto às irregularidades apuradas neste processo de tomada de contas especial, sob a responsabilidade da Sra. Dirce Maria Coelho Xavier.*

## **CONCLUSÃO**

44. *Considerando que: a despeito da aprovação inicial da prestação de contas relativa à execução do programa pela administração municipal no exercício abordado, a documentação comprobatória da aplicação dos recursos jamais foi apresentada, a despeito das solicitações para tanto, retratadas nos autos, inclusive em ação de fiscalização in loco levada a cabo pela Controladoria Geral da União; constituía dever da gestora manter a documentação arquivada nas dependências municipais, pelo prazo estabelecido no normativo de regência; o não fornecimento dos documentos se deu, no caso da fiscalização da CGU, em período de gestão da responsável; ainda que as ações correspondentes tenham sido executadas, sem a documentação exigida resta impossível caracterizar a existência de um nexo de causalidade entre as ações supostamente desenvolvidas e os recursos repassados; devidamente citada, a agente não apresentou defesa; inexistem nos autos elementos probatórios que infirmem a imputação inicialmente vazada por esta unidade técnica e que pudessem, em tese, descaracterizar a irregularidade e desonerar a agente citada ou impactarem a sua responsabilidade, mesmo excludentes de ilicitude ou de culpabilidade; cumpre a decretação da revelia da ex-Prefeita, a sua condenação em débito, o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação da multa prevista no art. 57 da lei 8.443/92.*

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

45. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*
- 45.1. *julgar irregulares as contas da Sra. Dirce Maria Coelho Xavier Araújo (CPF 232.182.153-15), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas e fixando-lhe o prazo de 15 dias, para que comprove, perante este Tribunal, em respeito art. 214, inciso III, alíneas “a” e “b”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo*

*Nacional de Desenvolvimento da Educação, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:*

<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>
<i>25/7/2006</i>	<i>1.500,00</i>
<i>26/7/2006</i>	<i>1.000,00</i>
<i>27/7/2006</i>	<i>1.000,00</i>
<i>21/9/2006</i>	<i>3.000,00</i>
<i>27/10/2006</i>	<i>2.500,00</i>
<i>8/11/2006</i>	<i>4.000,00</i>
<i>13/11/2006</i>	<i>28.000,00</i>
<i>16/11/2006</i>	<i>5.000,00</i>
<i>22/11/2006</i>	<i>6.500,00</i>
<i>4/12/2006</i>	<i>8.016,40</i>
<i>Total</i>	<i>60.516,40</i>

*Valor atualizado do débito (sem juros) em 25/1/2022: R\$ 142.812,53*

*45.2 aplicar à Sra. Dirce Maria Coelho Xavier Araújo a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

*45.3 autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, caso não atendida a notificação;*

*45.4 autorizar, desde logo, se requerido pela responsável, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma, os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-lo de que, caso opte por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §2º, do Regimento Interno do TCU;*

*45.5 enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao FNDE e ao responsável, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa;*

*45.6 enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, 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.”*

2. O corpo dirigente da unidade técnica divergiu do auditor ao observar que operou a prescrição da pretensão punitiva, nos termos do parecer do diretor (peça 57), aprovado pela Secretário:

*“Manifesto-me favoravelmente à proposta de encaminhamento contida na instrução de mérito precedente, exceto no que se refere à aplicação de multa à responsável, nos termos do item 45.2 da citada instrução, haja vista a pretensão punitiva do TCU, no caso em tela, ter sido alcançada pela prescrição.*

2. *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 de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação ou audiência dos responsáveis.*

3. *No caso em exame, considerando que o fato gerador do débito é a não comprovação das despesas, em virtude da ausência parcial de documentação comprobatória dos recursos repassados, entende-se que o termo a quo para a contagem do prazo prescricional é a data final para apresentar a prestação de contas ou a data da apresentação desta, que se deu em 28/2/2007 (peças 5-7), ocasião em que deveria restar comprovada a boa e regular aplicação dos recursos, conforme entendimento expressado nos Acórdãos 2278/2019-Primeira Câmara (rel. Min. Augusto Sherman) e 3749/2018-Segunda Câmara (rel. Min. Ana Arraes), extraídos da jurisprudência selecionada do Tribunal. Assim, nota-se ter havido o transcurso de prazo superior a dez anos entre aquela data (28/2/2007) e o ato de ordenação da citação, que ocorreu em 20/10/2021 (peça 52), motivo pelo qual se operou a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União.”*

3. O Ministério Público junto ao TCU apresentou, por meio do parecer de peça 59, proposta divergente. Em essência, o ilustre procurador expõe seu entendimento de que se operou a prescrição da pretensão ressarcitória, independentemente do marco legal considerado. Ao final, diante das incertezas que cercam a matéria e da iminente decisão final sobre o assunto por este Tribunal, propõe o sobrestamento dos autos ou, sucessivamente, que as contas sejam julgadas irregulares, nos seguintes termos:

“43. *Diante do exposto, este representante do Ministério Público de Contas da União, em discordância com a proposta formulada pela unidade técnica (peças 56-58), manifesta-se pela adoção das seguintes providências:*

*i) o sobrestamento do julgamento desta TCE, nos termos do art. 47 da Resolução TCU 259/2014, diante da pendência da definição plenária do Tribunal de Contas da União a respeito da prescrição da pretensão ressarcitória; e*

*ii) após o cumprimento da providência expressa no subitem 9.8 do Acórdão 459/2022-Plenário, e fixado o entendimento do Plenário da Corte de Contas da União sobre a questão de direito relacionada à prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário, a retomada do julgamento desta TCE.*

44. *Caso o relator não acolha a proposta supra, este membro do Parquet sugere julgar irregulares as contas de Dirce Maria Coelho Xavier Araújo, porém, deixando de condená-la à reparação do dano (e ao pagamento de multa a ele proporcional), eis que ocorrida a prescrição das pretensões indenizatória e punitiva.”*

É o relatório.