

Proc. TC 009.829/2021-0
Tomada de Contas Especial

Parecer

Inicialmente, registro que atuo provisoriamente nestes autos em substituição ao senhor Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, que se encontrava em licença até o dia 5 de julho de 2022, nos termos do inciso I do art. 2.º da Portaria – MP/TCU n.º 05 de 7/10/2020 e do inciso I do art. 204 da Lei Complementar n.º 75/1993.

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em desfavor da Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab) e de seus dirigentes, Senhores Francisco Dal Chiavon e Milton José Fornazieri, em razão de irregularidades na prestação de contas do Convênio CRT/DF n.º 49.600/2004 (Siafi 521.677).

3. A avença tinha por objeto “promover a capacitação em ferramentas de trabalho de campo para equipes de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a Reforma Agrária - ATES, através de 11 (onze) oficinas, regionais e nacional de metodologia de PDA, PRA, PEA Geoprocessamento, 02 (duas) reuniões de planejamento, monitoramento e avaliação de processos, produção de material didático pedagógico de 11.000 (onze mil) cartilhas e produção de 01 (um) desenvolvimento de software de dados econômicos” (peça 13).

4. A execução previu a aplicação de R\$ 284.470,00 de recursos federais e R\$ 32.200,00 de contrapartida pela conveniente, com vigência entre 30/12/2004 e 30/6/2006 e prazo para prestação de contas expirado em 29/8/2006.

5. O Relatório do Tomador de Contas Especial concluiu pela existência de débito no valor histórico de R\$ 178.322,67, em razão da impugnação de despesas pelo concedente (peça 89).

6. No âmbito do Tribunal, a Secex/TCE, em manifestações uniformes (peças 99-101), propõe o arquivamento do feito por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular, como decorrência da inviabilidade do exercício do contraditório e da ampla defesa pelos responsáveis.

7. Em trecho da análise, a Secex/TCE aponta, ainda, prescrição na pretensão punitiva do Tribunal, diante dos parâmetros estabelecidos pelo Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler.

8. Entretanto, a Secex/TCE se equivocou na análise da documentação contida nos autos acerca do Convênio CRT/DF n.º 49.600/2004 (Siafi 521.677) e, não obstante, esta representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União concorde com o arquivamento do processo, propõe ajustes nos fundamentos de fato e de direito.

9. Nessa linha, a Nota Técnica n.º 1768/2020/DOC-2/DOC/DO/SEDE/INCRA (peça 72), de 5/8/2020, citada na análise técnica, faz referência a inquérito civil instaurado pelo Ministério Público Federal para investigar os Convênios CRT/DF n.º 49.600/2004 (521.677) e CRT/DF n.º 48.200/2004 (Siafi 514.581), celebrados entre a Concrab e o Incra. Apenas o primeiro ajuste é tratado nos autos ora em análise.

10. Todavia, a referida nota técnica se aplica, em princípio, apenas ao Convênio n.º 514.581. É nessa avença que está em discussão o montante de R\$ 206.580,00 apontado erroneamente pela Secex/TCE como inovação relativa ao Convênio n.º 521.677 (peça 99, p. 6-7, itens 18-19). Para tanto, transcreve-se trecho do documento do Incra (peça 72, p. 3):

4.5. Portanto, o objetivo desta Nota Técnica será a reanálise da prestação de contas final do convênio CRT/DF/ n.º 48.200/2004, **SIAFI 514.581**, que totaliza o valor de repasses públicos na ordem de R\$ 231.280,00 (duzentos e trinta e um mil, duzentos e oitenta reais), dos quais teve as prestações de contas parciais aprovadas, com base

nos pareceres técnicos, no valor de **R\$ 206.580,00 (duzentos e seis mil, quinhentos e oitenta reais)**. (Grifos acrescidos)

11. É certo que, ao final da Nota Técnica n.º 1768/2020/DOC-2/DOC/DO/SEDE/INCRA (peça 72, p. 7), o Incra considerou robusta a documentação comprobatória vinculada à prestação de contas do Convênio 521.677, mesmo sem se debruçar sobre o mérito do ajuste, chancelando débito no montante de R\$ 26.723,88. Mas, os dois acordos não se relacionam. Inclusive, há no Tribunal TCE específica acerca do Convênio 514.581 (TC 045.520/2021-6), ainda pendente de análise na Secex/TCE.

12. O Relatório do Tomador de Contas juntado aos autos, datado de 24/12/2020 (peça 89), também se refere ao Convênio 514.581 e à quantia apontada como débito é de R\$ 178.322,67, sem qualquer menção ao montante R\$ 26.723,88. Logo, faz-se necessário ajustar a análise sobre os fatos.

13. Sobre o Convênio 521.677, objeto dos autos ora em debate, de fato, em parecer final emitido em 8/4/2013 (peça 65), baseado em relatórios e análises anteriores (peças 57-58), além de visitas técnicas *in loco* (peças 45-56), o Incra aprovou a quase totalidade das despesas do convênio, tendo questionado apenas R\$ 26.723,88 dos R\$ 284.470,00 empregados.

14. As notificações que se seguiram à Nota Técnica n.º 1768/2020/DOC-2/DOC/DO/SEDE/INCRA fazem referência exatamente à parcela de R\$ 26.723,88 (peças 73-78), corrigida monetariamente e com a incidência de juros (peça 79).

15. O Convênio n.º 521.677 previa a realização de capacitação de equipes de assessoria técnica, social e ambiental à reforma agrária, por meio de 11 oficinas, duas reuniões de planejamento, monitoramento e avaliação de processos, produção de material didático pedagógico (11.000) e desenvolvimento de software de dados econômicos (peça 85).

16. Ao analisar a prestação de contas do convênio, incluindo-se visitas técnicas *in loco* (peças 45-57), o Incra constatou documentação robusta e execução física integral dos serviços pactuados, conforme se constata na Informação DAC-2/Nº 001/2012, da Divisão de Prestação de Contas do Incra (peça 61, p. 18 e 23-24, itens 3.4 e 6); e no parecer final emitido em 2013 (peça 65).

17. As pendências na prestação de contas se referem à execução financeira do ajuste, tendo restado sem justificativa as seguintes parcelas:

Tabela I: composição do dano ao erário

PARCELA	IRREGULARIDADE
R\$ 13.500,00	Despesas comprovadas por recibos emitidos por pessoas jurídicas com CNPJ
R\$ 1.118,32	Saldo não aplicado de contrapartida
R\$ 12.105,56	Diferença de recursos do convênio não recolhida
R\$ 26.723,88	Total

Fonte: peça 61, p. 25-27, itens 6.1-6.4

18. Note-se que o montante de R\$ 13.500,00 decorreu de questionamento formal quanto à emissão de recibos e não notas fiscais na comprovação dos gastos realizados em favor do Centro de Formação e Tecnologia (CNPJ: 24.098.477/0010-00) e da Associação de Produção e Comercialização dos Trabalhadores Rurais do Assentamento 17 de Abril (CNPJ: 01.865.464/0001-23), pela prestação de serviços de hospedagem e alimentação (peça 61, p. 19, item 4.3).

19. Do contexto trazido na documentação contida nos autos, os serviços indicados nos referidos recibos foram efetivamente prestados, não cabendo, no caso, a imposição de débito por conta dos aspectos formais dos documentos comprobatórios.

20. A diferença de contrapartida não aplicada, no valor de R\$ 1.118,32, é irrisória. A quantia de R\$ 12.105,56, por sua vez, decorre, sobretudo, de saldo de despesas não realizadas e gastos com tarifas bancárias (peça 61, p. 20-23, itens 4.4, 4.5 e 5).

21. Para parcela da jurisprudência do Tribunal, não cabe imputação de débito a conveniente em razão de despesas bancárias decorrentes da simples utilização de serviços bancários necessários e inevitáveis para a manutenção da conta corrente específica e para a execução do objeto do convênio, que não sejam consequência de comportamento inadequado do titular da conta corrente (Acórdãos 169/2019-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer; e 8.176/2021-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Weder de Oliveira).

22. Ademais, diante do cumprimento integral do objeto de convênio intensamente fiscalizado pelo Incra, não se apresenta razoável e proporcional a imputação de débito por valores irrisórios ou decorrentes de desvios formais, além da incidência dos princípios da racionalidade administrativa e economia processual.

23. Logo, impõe-se o arquivamento do feito, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU, diante da ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

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

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

26. A Lei n.º 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1.º, *caput*), e um prazo especial, previsto no art. 1.º, § 2.º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal”, ambos contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

27. Igualmente, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.509, julgada na sessão de 11/11/2021, com acórdão publicado em 23/2/2022, além de ratificar a aplicação da Lei n.º 9.873/1999 aos processos nos Tribunais de Contas, estabeleceu parâmetros mais claros, sobretudo, para a definição do termo inicial da contagem do prazo prescricional previsto na norma.

28. Apesar de essa ação direta de inconstitucionalidade ter sido ajuizada em face de dispositivos da Constituição do Estado do Ceará e de lei ordinária estadual, que fixaram prazo prescricional nos processos administrativos do Tribunal de Contas daquele ente subnacional, a discussão se baseou no modelo federal. Logo, por simetria, as conclusões do julgado têm o condão de afetar a interpretação da questão na Corte de Contas federal.

29. Nessa linha, como regra geral, de acordo com voto condutor do referido julgado, o termo inicial da contagem do prazo prescricional deve ser o da entrada do processo no âmbito do Tribunal de Contas ou dos órgãos que, por lei, são encarregados do Controle Interno, pressupondo-se ciência dos legitimados acerca das irregularidades.

30. O julgado delimita, ainda, as seguintes situações específicas na definição do termo *a quo* da contagem da prescrição:

a) na hipótese de omissão de prestação de contas: “o dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues”;

b) quando se tratar de irregularidades detectadas no exame da prestação de contas: “o procedimento prévio à instauração da tomada de contas deve ser encerrado o quanto antes, sendo que as irregularidades que tenham porventura sido nele identificadas somente terão iniciada a fluência do prazo prescricional após a competente comunicação para o órgão de controle interno ou para o Tribunal de Contas”;

c) em caso de irregularidades constatadas em fiscalizações, denúncias e representações: “Finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial”.

31. Diante disso e em posição conservadora, tendo em vista que as irregularidades imputadas aos responsáveis decorreram da análise da prestação de contas final, o termo inicial da contagem da prescrição a ser considerado no processo em epígrafe deve ser o dia 25/1/2021, data do Parecer da Auditoria Interna do Inca (peça 89).

32. Considera-se essa data, por ser o último ato antes do encaminhamento dos documentos à Controladoria-Geral da União e não estar presente no processo o momento exato do recebimento das conclusões da fase interna da TCE pelo Controle Interno do Poder Executivo federal.

33. De outro lado, prevê a Lei n.º 9.873/1999 que a prescrição se interrompe “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital” (art. 2.º, inciso I). Aqui cumpre destacar que, nesse regime legal, a interrupção se dá pela notificação ou citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. A prescrição também se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2.º, inciso II).

34. Sob esses fundamentos, houve a interrupção da prescrição pelo menos nas seguintes datas:

- Autuação do processo no Tribunal, em 27/3/2021;
- Instrução da Unidade Técnica, em 27/5/2022 (peças 99 a 101).

35. Da análise dos marcos interruptivos colocados acima, nos termos da Lei n.º 9.873/1999, verifica-se a não incidência da prescrição, seja na modalidade ordinária ou intercorrente, mantendo-se incólumes as pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal, diferentemente do entendimento da Secex/TCE, em relação a esse ponto.

36. Ante todo o exposto, esta representante do Ministério Público de Contas se manifesta de acordo com o encaminhamento proposto pela unidade técnica às peças 99-101, não obstante com ajustes na fundamentação fática e jurídica, propondo arquivar o processo, sem julgamento de mérito, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU.

Ministério Público de Contas, 16 de setembro de 2022.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral