

Proc. TC 044.306/2020-2
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, em desfavor do Senhor Benedito Sá de Santana, ex-Prefeito de Sucupira do Norte/MA, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no exercício de 2007.

2. As irregularidades que deram ensejo à formação da TCE e foram objeto de citação do responsável se referem à não devolução de recursos repassados indevidamente à Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte/MA, no âmbito do PSB/PSE – 2007, no valor de R\$ 3.200,00.

3. Após oitiva do responsável, que optou por se manter silente, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex/TCE) propõe considerá-lo revel, assim como julgar irregulares suas contas e lhe imputar débito (peças 49-51). A unidade técnica considerou, ainda, ter havido prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, sob a ótica do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler.

4. Ao analisar o conteúdo dos documentos contidos nos autos, verifica-se que, não obstante a baixa materialidade, o débito imputado à parte se sustentaria, haja vista a não devolução do valor indevidamente encaminhado ao ente municipal, bem como a adequada formatação dos pressupostos da Instrução Normativa/TCU 71/2012, demonstrados pela Secex/TCE.

5. Entretanto, em concordância parcial com a unidade técnica, mas, por distintos fundamentos jurídicos, verifica-se a incidência da prescrição quinquenal ordinária, tanto ressarcitória quanto punitiva, quando considerados os parâmetros estabelecidos pela recente Resolução/TCU 344, de 11/10/2022, a qual se fundamenta na jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal.

6. Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral, no âmbito do Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899), manifestou-se pela prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do TCU, o que se aplica, igualmente, à capacidade punitiva do Tribunal.

7. Após longa discussão nos colegiados, o Tribunal ordenou à Secretaria-Geral de Controle Externo, por intermédio do item 9.8 do Acórdão 459/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, a constituição de Grupo de Trabalho para apresentar, em processo apartado, normativo que disciplinasse a prescrição no âmbito do Controle Externo. Para tanto, instaurou-se o TC 008.702/2022-5, no qual se desenvolveram as atividades do Grupo.

8. Na sessão extraordinária de 11/10/2022, o Tribunal se debruçou sobre os resultados da análise do Grupo de Trabalho e aprovou, por meio do Acórdão 2.285/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Antonio Anastasia, a Resolução/TCU 344/2022, regulamentando a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória na Corte de Contas federal.

9. Em concordância com os posicionamentos do STF no Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899), com ajustes interpretativos de outros precedentes que se seguiram, sobretudo, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.509, o Tribunal deliberou pelo emprego, nos processos de Controle Externo, da Lei 9.873, de 23/11/1999. Destaque-se que vários desses entendimentos estão inseridos, em grande medida, nos pareceres emitidos por esta representante do *parquet* especializado há mais de dois anos.

10. Apesar de a ADI 5.509 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, considerados os efeitos *erga omnes* e vinculantes da ADI.

11. Além das premissas colocadas no voto condutor da ADI 5.509 e após aprofundada análise da jurisprudência da Suprema Corte, o Ministro Antonio Anastasia, no voto condutor do Acórdão

2.285/2022-TCU-Plenário, propôs adequações no texto da resolução, sobretudo na indicação do termo inicial da prescrição, como se verifica no seguinte trecho da manifestação:

37. Diante dessa instabilidade jurisprudencial em sede de mandado de segurança, não tenho dúvidas em seguir a decisão do STF prolatada na ADI 5509. E o faço pelos diversos motivos que apresentei anteriormente, pois se trata de decisão do Tribunal Pleno em sede de controle concentrado de constitucionalidade, com efeitos erga omnes e vinculantes, e da qual derivou a declaração de inconstitucionalidade da norma estadual sob exame por ofensa ao modelo federal da prescrição nos Tribunais de Contas que foi, naquele julgamento, definido.

38. Estabelecida, portanto, essa premissa, amparada em fundamentos jurídicos, registro que também na perspectiva pragmática a tese dos cinco anos a contar da data do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas é a que provoca menor impacto nos atuais danos em apuração no TCU, (...) (Grifos no original)

12. O atendimento aos precedentes do STF constitui forte guinada na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a qual, até então, embasava-se na imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, conforme enunciado 282; e nos liames do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, no que tange à pretensão punitiva da Corte de Contas.

13. Dessa forma, a partir da resolução, a prescrição no Tribunal passa a ser regida com fulcro na Lei 9.873/1999 e na jurisprudência da Suprema Corte, interpretadas em robusto estudo de Grupo de Trabalho formado na Segecex e após ampla discussão no Plenário da Corte de Contas federal.

14. Assim, de acordo com o art. 2.º da Resolução 344/2022, prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento do Tribunal, nos moldes previstos na Lei 9.873/1999 e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

15. Nos termos do art. 3.º do mesmo diploma normativo, quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal, o que não é o caso dos autos, tendo por base as informações conhecidas. Logo, aplica-se o prazo quinquenal para análise do tema.

16. A Resolução/TCU 344/2022 prevê, em seu art. 4.º, inciso IV, como termo inicial da contagem do prazo de prescrição no Tribunal, a data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pela Corte, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.

17. Na espécie, conforme ofício encaminhado ao senhor Benedito Sa de Santana (peças 5-6), **em 22/5/2007**, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) identificou repasse indevido relativo ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) à Prefeitura Municipal de Sucupira do Norte/MA, podendo ser considerado esse o termo inicial da contagem da prescrição. O órgão solicitou a imediata devolução dos valores.

18. De outro lado, interrompe-se a prescrição, nos termos do art. 5.º da referida resolução, pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, por quaisquer atos inequívocos de apuração do fato e de tentativa de solução conciliatória e pela decisão condenatória recorrível.

19. Além disso, conforme o art. 1.º, § 1.º, da Lei 9.873/1999, bem como o art. 8.º da Resolução/TCU 344/2022, incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

20. Nos termos do § 1.º do art. 8.º da multicitada resolução, a prescrição intercorrente se interrompe por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

21. No caso em epígrafe, apontam-se os seguintes atos interruptivos da prescrição ordinária ou intercorrente no âmbito do Tribunal:

a) **Em 12/6/2008**, Informação Técnica, sugerindo nova notificação ao Município (peça 12);

b) **Em 20/6/2008**, Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, apresentado pelo ente municipal, considerada a data do parecer do Conselho de Assistência Social, que acompanha o documento (peça 4);

- c) **Em 15/9/2008**, despacho com proposta de abertura de TCE (peça 16);
- d) **Em 3/10/2008**, despacho da Coordenação de Contabilidade, com informações sobre o encaminhamento do pedido de instauração de TCE (peça 19);
- e) **Em 15/10/2010**, Ofício n.º 1827/2010-IPL 0143/2010-4, encaminhado pela Polícia Federal ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, solicitando informações sobre prestações de contas dos recursos de programas de assistência social no Município, nos anos de 2001-2008 (peça 20);
- f) **Em 17/4/2012**, Ofício 0426/2012 - IPL 0143/2010-4, com nova solicitação de informações ao Ministério, para instruir inquérito na autoridade policial (peça 21);
- g) **Em 23/1/2019**, Despacho n.º 270/2019/SNAS/DEFNAS/CGEOFC/CCONT-E-TCE, destinado à inclusão do processo administrativo no Sistema e-TCE, em atendimento à Portaria/TCU n.º 122/2018 (peça 23);
- h) **Em 23/11/2020**, autuação dos presentes autos (capa);
- i) **Em 19/8/2022**, instruções da Secex/TCE, ora em análise (peças 49-51).

22. Da análise dos marcos interruptivos colocados acima, verifica-se que, após as movimentações ocorridas em 2012 (peça 21), o processo administrativo sobre os fatos descritos nos autos voltou a se movimentar apenas em 2019 (peça 23), tendo por base a documentação contida na presente TCE. Portanto, a apuração restou paralisada por quase sete anos, transcorrendo o prazo prescricional ordinário previsto no art. 1.º da Lei 9.873/1999 e no art. 2.º da Resolução/TCU 344/2022.

23. Posto isso, esta representante do Ministério Público de Contas, respeitosamente, diverge do encaminhamento sugerido pela Secex/TCE, em manifestações uniformes, às peças 49-51, propondo o arquivamento do processo, com fulcro no art. 11 da Resolução/TCU 344/2022 c/c o art. 212 do Regimento Interno do TCU.

Ministério Público de Contas, 20 de janeiro de 2023.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral