

Processo TC 042.801/2021-4 (com 65 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério da Cidadania em desfavor de Irã Monteiro Costa, ex-prefeito de Central do Maranhão/MA (gestão 2009/2012), em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União ao referido município por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no exercício de 2012.

No âmbito do TCU, Irã Monteiro Costa foi citado pela seguinte irregularidade (peça 56):

Irregularidade: ausência dos documentos comprobatórios da despesa de programa do FNAS.

Evidências da irregularidade: documento técnico presente na peça 35.

Normas infringidas: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93, do Decreto-lei 200; Portaria MDS 625, de 10/8/2010.

Cofre credor: Fundo Nacional de Assistência Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 6/9/2022: R\$ 319.178,16.

Conduta: não apresentar documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos repassados para a execução de programa do FNAS.

Nexo de causalidade: a não comprovação das despesas realizadas impediu a comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados no âmbito do instrumento em questão, resultando em presunção de dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, apresentar a documentação comprobatória das despesas realizadas necessária à comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados, conforme estabelecido nas normas aplicáveis.

O responsável permaneceu revel (peça 62) e a SecexTCE formulou a seguinte proposta de encaminhamento ao TCU (peças 63 a 65):

a) considerar revel o responsável Irã Monteiro Costa, 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, alínea c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Irã Monteiro Costa, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, 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 relacionados ao responsável Irã Monteiro Costa (CPF: 351.477.843-49):

[valor histórico de R\$ 173.810,56; valor atualizado e com juros no total de R\$ 323.774,92]

c) aplicar ao responsável Irã Monteiro Costa, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, 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 data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, 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 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar 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 o responsável 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; e
- g) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Secretaria Especial do Desenvolvimento Social e ao responsável, para ciência;
- h) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, ao Secretaria Especial do Desenvolvimento Social e ao responsável 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
- i) 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.

II

O Ministério Público de Contas diverge da proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, pois entende que está configurada a prescrição intercorrente das pretensões punitiva e de ressarcimento, nos termos da Resolução TCU 344/2022.

A unidade técnica afastou a ocorrência de prescrição sob os seguintes fundamentos (peça 63, grifos originais e acrescidos):

Avaliação da Ocorrência de Prescrição

28. Em relação à prescrição, 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). Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que “prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento” nos processos de controle externo, conforme o art. 2º, da referida norma.

(...)

31. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu na data que a prestação de contas foi apresentada (art. 4º, inciso II), mas não se localizou nos autos.

32. Ademais, verificam-se, nos presentes autos, os seguintes eventos processuais interruptivos

da prescrição, ocorridos tanto na fase interna, quanto na fase externa desta TCE:

32.1. fase interna:

- a) Data da prestação de contas - parecer do conselho, em 30/12/2014 (peça 4).
- b) Nota Técnica 3342/2014, análise de prestação de contas, de 1/8/2014 (peça 5)
- c) Nota Técnica 5083/2015, análise financeira, de 16/11/2015 (peça 15)**
- d) Nota Técnica 1790/2020, análise financeira, de 2/7/2020 (peça 21)**
- e) Nota Técnica 9/2021, análise financeira, de 7/1/2021 (peça 35)
- f) Relatório do Tomador de contas 43/2021, de 29/9/2021 (peça 46)

32.2. fase externa:

- a) Processo autuado por Segecex, em 11/11/2021
- b) Processo distribuído para instrução, em 2/9/2022

33. Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item anterior, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos do art. 5º da Resolução TCU n. 344/2022, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual e o seguinte. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF acima mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, (não) ocorreu, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.

Avaliação da Prescrição Intercorrente no Âmbito do Tribunal

34. A RESOLUÇÃO - TCU 344, de 11 de outubro de 2022, estabelece que:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se 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.

§ 2º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

35. **Levando-se em consideração a vigente regulamentação do Tribunal, bem como os eventos processuais interruptivos da prescrição na fase externa, relacionados no item 32.2. acima, conclui-se que (não) houve o transcurso do prazo de 3 (três) anos entre cada evento processual e o seguinte, e consequentemente (não) ocorreu a prescrição intercorrente.**

Como se vê, a unidade técnica analisou a possibilidade de ocorrência da prescrição intercorrente apenas na fase externa da TCE, olvidando-se de fazê-lo em relação à fase interna do processo.

Ora, a fase interna da TCE também ocorre no âmbito de um processo administrativo, de modo que a ela se aplica o disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022, que foi inspirado no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, a seguir transcrito (grifou-se):

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º 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.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal.

Note-se que o art. 1º da Resolução TCU 344/2022 faz expressa menção à aplicação da Lei 9.873/1999, como se nota da sua redação:

Art. 1º A prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas da União, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, **observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999**, na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, em especial a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509, e regulamentada por esta resolução.

Sendo assim, e considerando-se que o marco inicial da contagem do prazo prescricional, no presente caso, ocorreu na fase interna da TCE (entrega da prestação contas), é imperioso que se avalie se ocorreu a prescrição intercorrente naquela fase.

Pois bem, após a apresentação da prestação de contas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, datada de 30/12/2014 (peça 4, p. 8), a prescrição foi interrompida pelos seguintes atos:

a) expedição da Nota Técnica 5.083/2015, em 16/11/2015, que analisou a prestação de contas e apontou algumas impropriedades (peça 15);

b) notificação do prefeito sucessor, Benedito de Souza Barros, e do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) sobre as impropriedades detectadas na prestação de contas, conforme avisos de recebimento datados, respectivamente, de 16/3/2016 e de 8/3/2016 (peças 16, 17 e 18).

Não houve apresentação de resposta por parte dos agentes notificados e o próximo ato praticado pela Administração foi a expedição da Nota Técnica 1.790/2020, do Ministério da Cidadania, datada de 3/7/2020, mediante a qual houve reanálise da documentação da prestação de contas, com apontamento de débito no valor original de R\$ 173.960,56 (peça 21).

Portanto, entre a data da última notificação (16/3/2016) e a data da Nota Técnica 1.790/2020 (3/7/2020), houve paralisação do processo administrativo por mais de 3 anos, operando-se, assim, a prescrição intercorrente das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário.

Uma vez caracterizada a incidência da prescrição, cumpre arquivar o processo, com julgamento de mérito, nos termos do art. 11 da Resolução TCU 344/2022, c/c o art. 487, inciso II, do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), aplicável subsidiariamente aos processos de controle externo (art. 298 do Regimento Interno do TCU).

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de o Tribunal:

a) com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 344/2022, c/c o art. 487, inciso II, do Código de Processo Civil, arquivar a presente tomada de contas especial, com julgamento de mérito, em razão da ocorrência da prescrição intercorrente;

b) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério da Cidadania e ao responsável, informando-os de que seu inteiro teor pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

Brasília, 23 de Dezembro de 2022.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador