

**TC 031.730/2022-1****Tipo:** Tomada de Contas Especial**Unidade jurisdicionada:** município de Frei Martinho - PB**Responsável:** Ana Adelia Nery Cabral (CPF 752.139.074-15)**Advogado ou Procurador:** não há**Interessado em sustentação oral:** não há**Proposta:** arquivamento

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (Ministério da Saúde), em desfavor de Ana Adelia Nery Cabral, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União realizadas por meio do Convênio de registro Siafi 502663 (peça 4) firmado entre o Ministério da Saúde (MS) e o município de Frei Martinho - PB, tendo por objeto a aquisição de unidade móvel de saúde.

HISTÓRICO

2. Em 11/10/2022, com fundamento na IN TCU 71/2012 e DN TCU 155/2016, o dirigente da instituição Fundo Nacional de Saúde - MS autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1838/2022.

3. O Convênio de registro Siafi 502663 foi firmado no valor de R\$ 124.000,00, sendo R\$ 120.000,00 à conta do concedente e R\$ 4.000,00 referentes à contrapartida do convenente. Teve vigência de 30/6/2004 a 17/9/2006, com prazo para apresentação da prestação de contas em 16/11/2006. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 120.000,00 (peça 6).

4. A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio dos documentos constantes nas peças 15 e 16.

5. O fundamento para a instauração da tomada de contas especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade “superfaturamento decorrente de sobrepreço na aplicação de recursos federais repassados por meio do convênio nº 1007/2004, descrito como Aquisição de Unidade Móvel de Saúde, resultante da Operação Sanguessuga (Acórdão nº 585/2013/TCU), conforme Parecer Gescon nº 1687/2015” (peça 32).

6. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

7. No relatório (peça 33), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 7.645,68, imputando-se a responsabilidade a Ana Adelia Nery Cabral, Prefeita Municipal, no período de 1/1/2001 a 31/12/2008, na condição de gestora dos recursos.

8. Em 21/11/2022, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 36), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 37 e 38).

9. Em 26/12/2022, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das



conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 39).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN TCU 71/2012

Avaliação de viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa

10. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação da responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN TCU 71/2012, uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 2005, foi constatado em 2006, a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente no mesmo ano (peças 23 e 24) e apresentou defesa em 18/10/2006 (peça 26).

Valor de Constituição da TCE

11. Verifica-se que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2017 é de R\$ 14.693,16, portanto inferior ao piso de R\$ 100.000,00 estabelecido pela supracitada instrução normativa. Todavia, a responsável consta em outros processos de TCE (ainda que encerrados), cujos débitos somados ultrapassam o valor retro citado.

Quadro 1: Outros processos com a mesma responsável.

TC	Tipo	Unidade responsável técnica	Situação
026.130/2014-9	TCE	SecexTCE	ENCERRADO
022.073/2021-3	TCE	AudTCE	ENCERRADO
031.730/2022-1	TCE	AudTCE	ABERTO

Fonte: E-TCU

12. Por outro lado, a certeza da existência do dano é colocada em xeque pelo próprio concedente, mesmo antes de instaurar a TCE. Num primeiro momento, registrou-se em visita *in loco* (peça 13, p. 5-6), além da inadequação dos preços praticados, o não atendimento das especificações pactuadas no convênio, tendo em vista a ausência de compra de determinados equipamentos. Essa omissão, aliás, estaria, na época, impedindo o funcionamento da unidade móvel odontológica. Sendo esse o caso, deveria haver impugnação do repasse total, o que ultrapassaria o limite mínimo para instauração de TCE.

13. Todavia, posteriormente registrou-se que a prefeita teria adquirido os equipamentos faltantes com recursos pessoais, depois do que a unidade teria passado a funcionar, sendo inviabilizada apenas a verificação da compatibilidade dos preços praticados (peça 13, p. 24-25).

14. A esse respeito, a Nota Técnica 23353/2007/CGIS (de 10/11/2007) assim se manifestou (peça 15, p. 2):

Face ao exposto, com base na documentação presente no processo em pauta, do ponto de vista da análise técnico-econômica, conclui-se que os valores praticados não apresentam variação significativa em relação aos aprovados por esta Coordenação à época.

(...)

Esta coordenação Geral de Investimentos em Saúde não possui banco formal de preços de equipamentos, o que limita a disponibilidade de dados retroativos sobre custos de equipamentos / materiais permanentes.

15. Nesse contexto, o concedente, mesmo reconhecendo o irrisório montante em face da IN TCU 72/2012 (peça 1), entendeu que a instauração da TCE era devida (peça 31), por força do Acórdão 585/2013-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz). A aludida decisão estipulou, ao final de seu item 9.3.1 “instaurando o processo de tomada de contas especial e encaminhando a este Tribunal, caso estejam



presentes os pressupostos determinados na IN-TCU 71/2012”.

16. Portanto, preliminarmente opina-se que o valor, por si só, já poderia ensejar o arquivamento pelo princípio da eficiência administrativa. Ademais, será visto adiante que a marcha processual também não sobrevive à verificação da prescrição.

Avaliação da ocorrência da prescrição

17. Em relação ao tema, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

18. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

19. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

20. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

21. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-2ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

22. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

23. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 18/10/2011. Na verdade, antes disso, em consonância com a Lei 9.873/1999 (art. 1º, §1º), a questão teria sido alcançada pela prescrição intercorrente em 18/10/2009. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Quadro 2: Principais eventos deste processo com impacto na contagem da prescrição.

Referência	Evento / documento	Data	Efeito (Resolução TCU 344/2022)
Peça 13.	Inspeção in loco do MS constatando irregularidades inclusive em relação ao preço.	9/8/2006	Marco inicial (art. 4º, inciso IV).
Peça 24, p. 2.	Notificação da responsável, com prazo para justificativa (peça 23, p. 2).	26/9/2006	1ª interrupção da prescrição principal (art. 5º, inciso I) e início da contagem da prescrição intercorrente.
Peça 26.	Defesa da ex-prefeita recebida pelo	18/10/2006	Interrupção de ambas as



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (Sejus)
Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)

Referência	Evento / documento	Data	Efeito (Resolução TCU 344/2022)
	MS.		prescrições (art. 5º, inciso I e II c/c art. 6º caput; art. 8º, §2º).
-	Decurso do tempo.	18/10/2009	Prescrição intercorrente (Lei 9.873/1999 art. 1º, §1º).
		18/10/2011	Prescrição principal (art. 2º).
-	Acórdão 585/2013-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).	20/3/2013	Caso prescrito.

Fonte: e-TCU.

24. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, observa-se que transcorreu o prazo prescricional de 5 (cinco) anos entre os eventos processuais consecutivos desde 2006.

25. Ademais, foi possível observar o decurso do prazo prescricional de 3 (três) anos desde a apresentação da defesa administrativa da ex-prefeita na fase anterior desta TCE, evidenciando também a ocorrência da prescrição intercorrente.

26. Ressalta-se que, mesmo que fosse aplicada a regra do art. 3º da Resolução TCU 344 para averiguação de ajuste do prazo prescricional principal (denúncia na esfera criminal - Operação Sanguessuga), ainda restaria a prescrição intercorrente, o que, por economia processual, dispensa análises adicionais daquela prescrição.

27. Com efeito, mesmo antes da prolação do Acórdão 585/2013-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz) o caso já estava prescrito, à luz do atual regramento que rege à matéria, que, na época, era de imprescritibilidade. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF normatizado pela Resolução TCU 344/2022, **ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

28. Em função de tal ocorrência, amparado pela Resolução TCU 344/2022, deixa-se de prosseguir na apuração da responsabilidade inicialmente verificada, considerando a impossibilidade de exigir o débito apontado nos autos, bem como de aplicar sanção a qualquer responsável envolvido.

CONCLUSÃO

29. Em face da análise promovida na seção “Análise dos pressupostos de procedibilidade da IN/TCU 71 2012”, verificou-se que poderia ser aplicado o princípio da eficiência administrativa por conta do valor do débito. Ademais, constatou-se a ocorrência da prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU. Portanto, deve-se reconhecê-la de ofício, por se tratar de matéria de ordem pública, com consequente arquivamento dos autos, nos termos do art. 11 da Resolução TCU 344/2022.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Em virtude do exposto, submetem-se os autos ao gabinete do Sr. Ministro-Relator, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, propondo:

30.1. Reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e, em razão disso, arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 1º e 11 da Resolução TCU 344/2022, do art. 1º da Lei 9.873/1999 e do art. 169, III, do RI/TCU.

30.2. Informar à responsável, ao Ministério da Saúde e ao município de Frei Martinho - PB 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (Sejus)
Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)

AudTCE, em 27 de novembro de 2023.

(Assinado eletronicamente)
SAULO MAURÍCIO SILVA LOBO
AUFC – Matrícula TCU 10219-9