

## INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

### 1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

<p><b>TC - 040.953/2012-2</b></p> <p><b>NATUREZA DO PROCESSO:</b> Tomada de Contas Especial.</p> <p><b>UNIDADE JURISDICIONADA:</b> Secretaria Executiva do Ministério das Cidades (Extinta).</p>	<p><b>ESPÉCIE RECURSAL:</b> Recurso de reconsideração.</p> <p><b>PEÇA RECURSAL:</b> R011 - (Peça 374).</p> <p><b>DELIBERAÇÃO RECORRIDA:</b> Acórdão 2.875/2019-TCU-Plenário - (Peça 346)</p>
--	--

NOME DO RECORRENTE	PROCURAÇÃO	ITEM(NS) RECORRIDO(S)
Francisco de Assis Rodrigues Fróes	Peças 146, 359 e 373	9.2, 9.3, 9.3.1, 9.4 e 9.6

### 2. EXAME PRELIMINAR

#### 2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de reconsideração contra o Acórdão 2.875/2019-TCU-Plenário pela primeira vez?	N/A
--	-----

Não há que se falar em análise de preclusão consumativa do expediente em exame, ante a inadequação, descrita no item 2.4.

#### 2.2. TEMPESTIVIDADE

O recurso de reconsideração foi interposto dentro do prazo previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU?

NOME DO RECORRENTE	NOTIFICAÇÃO	INTERPOSIÇÃO	RESPOSTA
Francisco de Assis Rodrigues Fróes	7/3/2016 - DF (Peça 202)	30/7/2020 - DF	N/A

Não há que se falar em análise de tempestividade do expediente em exame, ante a inadequação, descrita no item 2.4.

Registre-se que o recurso foi assinado eletronicamente.

#### 2.3. LEGITIMIDADE

Trata-se de recurso interposto por responsável/interessado habilitado nos autos, nos termos do art. 144 do RI-TCU?	N/A
--	-----

Não há que se falar em análise de legitimidade do expediente em exame, ante a inadequação, descrita no item 2.4.

#### 2.4. INTERESSE

Houve sucumbência da parte?	N/A
-----------------------------	-----

Não há que se falar em análise de interesse do expediente em exame, ante a inadequação, descrita no item 2.4.

## 2.5. ADEQUAÇÃO

O recurso indicado pelo recorrente é adequado para impugnar o Acórdão 2.875/2019-TCU-Plenário?

**Sim**

Trata-se de expediente nominado de “reconsideração” apresentado por Francisco de Assis Rodrigues Fróes (Peça 184) em face do Acórdão 2.875/2019-TCU-Plenário (Peça 346).

Tendo em vista que tal denominação não é adequada para recursos em processos de contas, a peça foi examinada com base nos requisitos estabelecidos para o recurso de reconsideração, cabível nestes autos, nos termos dos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992. Registre-se que o próprio recorrente fundamenta sua peça com base nos mencionados dispositivos legais.

Em síntese, cuidam os autos de tomada de contas especial que se originou de processo de Representação (TC 013.327/2009-1) iniciado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e que foi constituído por força do Acórdão 2.764/2012-TCU-Plenário (Peça 4). A representação tratou de potenciais irregularidades cometidas no âmbito do Pregão Eletrônico 15/2007 do Ministério das Cidades, que tinha por objetivo o registro de preços para contratação de serviços de organização de eventos.

Por meio do Acórdão 95/2016-TCU-Plenário (Peça 184), esta Corte de Contas, julgou irregulares as contas da empresa Due Promoções e Eventos Ltda., sucessora da empresa Dialog Serviços de Comunicação e Eventos Ltda., juntamente com as de Francisco de Assis Rodrigues Fróes, de Renato Stoppa Candido, de José Maria Martins e de Magda Oliveira de Myron Cardoso, imputando-lhes débito solidário e multas individuais.

Em face da decisão condenatória, a empresa Due Promoção e Eventos Ltda. e Renato Stoppa Cândido e Francisco Fróes opuseram embargos declaratórios (Peças 211, 214 e 220, respectivamente), os quais foram apreciados mediante o Acórdão 1.483/2016-TCU-Plenário (Peça 221) no sentido de não conhecer os aclaratórios opostos por Francisco Fróes, por restarem intempestivos, e conhecer dos demais, para, no mérito, negar-lhes provimento.

Subsequentemente, os mencionados responsáveis, bem como Luiz Cezar Ribeiro da Silva, interpuseram recursos de reconsideração (Peças 232-234 e 250), que foram apreciados por meio do Acórdão 1.303/2018-TCU-Plenário (Peça 260). Os recursos dos responsáveis não foram conhecidos, por restarem intempestivos e não apresentarem fatos novos e, o apelo apresentado por Luiz Cezar Ribeiro da Silva, não foi conhecido por absoluta ausência de interesse recursal.

Com o objetivo de suprir alegadas omissão, obscuridade e contradição contidas na última decisão, a empresa Due Promoções e Eventos Ltda. e Renato Stoppa Candido opuseram embargos de declaração (Peças 280 e 285, respectivamente), conhecidos e, no mérito, rejeitados, consoante o Acórdão 2.204/2018-TCU-Plenário (Peça 299).

Por fim, em face desse último acórdão, a empresa Due Promoções e Eventos Ltda. opôs embargos de declaração (Peça 319), conhecidos, e, no mérito, rejeitados, de acordo com o Acórdão 2.875/2019-TCU-Plenário.

Neste momento, o recorrente ingressa com o expediente que ora se analisa, com o objetivo de impugnar os termos da deliberação que apreciou os embargos de declaração de Peça 319, opostos pela empresa Due Promoções e Eventos Ltda.

O recurso de reconsideração constitui-se na espécie recursal cabível contra decisão definitiva proferida nos processos deste Tribunal que versam sobre contas, nos termos do artigo 33 da Lei 8.443/1992, c/c artigo 285 do Regimento Interno/TCU, e decisão definitiva é aquela mediante a qual as contas são julgadas regulares, regulares com ressalva ou irregulares (art. 201, § 2º, do Regimento Interno/TCU).

No caso em análise, o recorrente se insurge contra deliberação proferida no âmbito de Embargos de Declaração opostos em face do Acórdão 2.204/2018-TCU-Plenário, qual seja, o Acórdão 2.875/2019-TCU-Plenário, o qual não constitui a decisão que apreciou o mérito deste processo, que, no caso, foi o Acórdão 95/2016-TCU-Plenário (Peça 184).

Sendo assim, não é possível considerar adequado o recurso de reconsideração em exame, uma vez que não se pretende impugnar decisão definitiva.

Ademais, observa-se que na peça recursal (Peça 374, p. 17) o recorrente apresenta argumentos que denotam sua pretensão de contestar a decisão de mérito [“Todos os atos realizados pelo pregoeiro e sua equipe de apoio, estavam amparados no que está preceituado no art. 11 do Decreto 5450/2005, e demais legislação correlata sendo o Pregão Eletrônico nº 015/2007 - SRP coroado com a devida homologação pela autoridade competente, ou seja, validado todos os seus procedimentos”], cuja rediscussão não se mostra mais possível em sede de recurso ordinário, em razão da preclusão consumativa, prevista no art. 278, § 3º, do Regimento Interno/TCU, que se operou devido ao recurso de reconsideração anteriormente interposto (Peça 232), devidamente apreciado por meio do Acórdão 1.303/2018-TCU-Plenário.

Por fim, registre-se que não seria possível receber o expediente como recurso de revisão em face da decisão original, pois este expediente recursal somente pode ser conhecido em hipóteses específicas e excepcionais, descritas no artigo 35 da Lei 8.443/92. Constitui-se na última oportunidade recursal existente neste processo. O recebimento da peça nessa modalidade seria prejudicial ao responsável, que teria encerrado, em definitivo, sua oportunidade de revisão da decisão.

---

## **2.6. OBSERVAÇÕES**

A alegação de prescrição assume particular relevância, dado o recente julgamento, pelo STF, do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da repercussão geral). Os significativos impactos deste julgamento foram objeto de análise pela Serur nos autos do TC 027.624-2018-8. Por economia processual, juntou-se a estes autos (Peça 377) cópia do exame e do pronunciamento da unidade emitidos pela Serur naquele processo, em que foram fundamentadas as seguintes premissas, que serão consideradas no presente exame:

a) pela jurisprudência até então vigente, a pretensão punitiva exercida pelo Tribunal de Contas estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Já quanto ao débito, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. No entanto, ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação a esse dispositivo, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) embora o RE 636.886 tenha por objeto a execução de acórdão condenatório proferido pelo TCU, a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da Constituição, afeta a ação de ressarcimento como um todo, abrangendo não só a execução, mas também a pretensão condenatória. E, ao contrário da decisão proferida no julgamento do tema 897 (RE 852.475), no tema 899, relativo à atuação do Tribunal de Contas, a conclusão de que a pretensão de ressarcimento é prescritível foi estabelecida de forma categórica, sem ressaltar as condutas dolosas qualificáveis como ato de improbidade;

c) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir,

buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta (em especial, a quantificação do dano) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

d) o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo. Não obstante a relevância dos fundamentos utilizados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, favoráveis à aplicação do Código Civil, a Lei 9.873/1999 adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, em decisões posteriores ao Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Assim, até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do tribunal de contas deve observar o regime Lei 9.873/1999;

e) considerando, porém, que o acórdão proferido no RE 636.886 foi objeto de embargos declaratórios, não é recomendável reconhecer a prescrição desde logo, ante a possibilidade de esclarecimento da decisão em sentido diverso do ora defendido (notadamente quanto aos atos dolosos) ou mesmo a modulação de seus efeitos, para preservar as ações de controle instauradas com base no entendimento jurisprudencial até então vigente;

f) assim, nos casos em que a prescrição não tenha ocorrido por nenhum dos dois regimes (Código Civil ou Lei 9.873/1999), o desfecho do processo não se alterará, qualquer que seja a premissa adotada (imprescritibilidade, prescritibilidade pelo Código Civil ou pela Lei 9.873/1999), viabilizando-se o imediato julgamento. Já nas situações em que a pretensão de ressarcimento esteja prescrita por algum dos dois regimes, ou por ambos, é recomendável que o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal.

As manifestações da Serur juntadas à Peça 377 foram elaboradas quando ainda não estava disponibilizado o inteiro teor do acórdão do RE 636.886. Em nova análise após a publicação da decisão (DJe de 24/6/2020), inclusive mediante o cotejo com os demais votos proferidos no julgamento, conclui-se pela subsistência das premissas indicadas acima, cabendo destacar dois aspectos relevantes.

O primeiro diz respeito à ressalva aos atos dolosos de improbidade. Observa-se que tanto na manifestação do TCU, como *amicus curiae* (peça 35 do RE 636.886), como na manifestação do Ministério Público Federal na condição de fiscal da ordem jurídica (peça 38), o tema 897 foi invocado com o fim de preservar a atuação dos tribunais de contas no caso de prejuízos causados dolosamente, mediante condutas típicas de improbidade administrativa. Todavia, o pedido não foi acolhido. No ponto, não houve divergência quanto ao entendimento do relator, de que “as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa”.

O segundo aspecto diz respeito à não incidência do Código Civil no regime de prescrição do ressarcimento. Nos votos em que a questão do prazo prescricional foi abordada, a referência foi sempre ao prazo quinquenal, usualmente adotado pelas normas de direito público.

Com essas explicações adicionais, passa-se à análise da prescrição no caso em exame, considerando-se as premissas indicadas anteriormente.

### **Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário**

O Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário estabeleceu que, para os processos que tramitam neste Tribunal, incide a regra dos arts. 202 e 205 do Código Civil, ou seja, a prescrição geral de dez anos a partir da ocorrência dos fatos, e a interrupção do prazo prescricional pelo ato que ordena a citação no âmbito do TCU. Após a interrupção, reinicia-se a contagem do prazo de dez anos para que o processo seja julgado.

Aplicando essas balizas ao caso em exame, verifica-se que a irregularidade ocorreu em 9/8/2007, data da Ata do Pregão Eletrônico 15/2007 (TC 013.327/2009-1, Peça 3, p. 3) e o ato que autorizou a audiência dos responsáveis em 2/3/2010 (TC 013.327/2009-1, Peça 5, p. 69), o que representa o transcurso de prazo inferior a dez anos.

Por sua vez, o acórdão recorrido foi proferido em sessão de 27/1/2016.

Sendo assim, não foi ultrapassado o prazo prescricional decenal nos moldes do Código Civil.

### **Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999**

A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo prescricional geral, de cinco anos, contados da data da prática do ato (art. 1º), e a interrupção do prazo prescricional “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital” e/ou “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, incisos I e II).

O termo inicial para a contagem do prazo prescricional da lei se deu em 9/8/2007, data da Ata do Pregão Eletrônico 15/2007 (TC 013.327/2009-1, Peça 3, p. 3). Contudo, observa-se, pelo regime dessa lei, a ocorrência de interrupções nos momentos em que a administração pública atuou para apurar os fatos em questão.

Em 2/3/2010, houve interrupção do prazo prescricional, em razão da audiência do recorrente por meio dos Ofícios 187/2010-TCU/SECEX-6 (013.327/2009-1, Peças 5, p. 72 e 73).

Em 10/10/2012, ocorreu nova causa interruptiva da prescrição, em razão da prolação do Acórdão 2.764/2012-TCU-Plenário, o qual, dentre outras medidas, conheceu da representação e determinou a constituição de tomada de contas especial, e autorizou a citação solidária dos responsáveis (TC Peça 4).

Por sua vez, o Acórdão recorrido foi proferido em sessão de 27/1/2016.

Desse modo, adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e considerando-se o prazo geral, de cinco anos e as supramencionadas interrupções do prazo prescricional, observa-se que não ocorreu a prescrição do débito e da pretensão punitiva desta Corte.

---

### **3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR**

---

Em virtude do exposto, propõe-se:

**3.1 não conhecer do recurso de reconsideração** interposto por Francisco de Assis Rodrigues Fróes, **em razão de ser inadequado** para combater deliberação não definitiva, conforme dispõem os artigos 277, I e 285 do Regimento Interno/TCU;

**3.2 encaminhar os autos para o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) e, posteriormente, ao gabinete do Ministro-Relator Aroldo Cedraz de Oliveira para apreciação do recurso;**

**3.3 à unidade técnica de origem**, dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, encaminhando-lhes cópia.

SAR/SERUR, em 1/9/2020.	<b>Ana Luisa Brandão de Oliveira Leiras</b> <b>TEFC - Mat. 7730-5</b>	Assinado Eletronicamente
----------------------------	--	--------------------------