

INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

<p>TC - 013.199/2016-1 NATUREZA DO PROCESSO: Tomada de Contas Especial. UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Sítio Novo - MA.</p>	<p>ESPÉCIE RECURSAL: Recurso de reconsideração. PEÇA RECURSAL: R003 - (Peça 96). DELIBERAÇÃO RECORRIDA: Acórdão 8.609/2018-TCU-1ª Câmara (Peça 32), retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 7.154/2020-TCU-1ª Câmara (Peça 88).</p>
---	--

NOME DO RECORRENTE	PROCURAÇÃO	ITEM(NS) RECORRIDO(S)
Clidenor Simões Plácido Filho	Peça 41	9.3, 9.4, 9.5, 9.8, 9.8.1 e 9.9

2. EXAME PRELIMINAR

2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de reconsideração contra o Acórdão 8.609/2018-TCU-1ª Câmara pela primeira vez?	Não
---	------------

Antes de efetuar a análise do presente requisito, faz-se oportuno efetuar um breve histórico a respeito deste processo.

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Clidenor Simões Plácido Filho (Peça 96) em face do Acórdão 8.609/2018-TCU-1ª Câmara (Peça 32), retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 7.154/2020-TCU-1ª Câmara (Peça 88).

Em síntese, cuidam os autos de Tomada de Contas Especial, instaurada pela Superintendência da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) no Estado do Maranhão, em desfavor de Clidenor Simões Plácido Filho e de Carlos Jansen Mota Sousa, ex-Prefeitos Municipais de Sítio Novo/MA, respectivamente nos períodos de 2001 a 2008 e de 2009 a 2012, bem como da empresa Maxplan Incorporações e Construções Ltda, em razão da inexecução parcial do Convênio nº 344/2003 (Siafi 490140), cujo objeto era a execução de sistema de esgotamento sanitário naquela localidade.

Por meio do Acórdão 8.609/2018-TCU-1ª Câmara (Peça 32), este Tribunal julgou irregulares suas contas, imputou-lhes débito solidário e multa individual.

Em face da decisão original, foram interpostos recursos de reconsideração por Clidenor Simões Plácido Filho (Peça 42) e por Carlos Jansen Mota Sousa (Peça 43), os quais foram conhecidos, e, no mérito, desprovidos, consoante o Acórdão 1.723/2020-TCU-1ª Câmara (Peça 67).

Neste momento, o recorrente ingressa com o expediente que ora se analisa, com o objetivo de impugnar mais uma vez os termos da deliberação que lhes condenou no âmbito deste Tribunal.

O recurso de reconsideração constitui-se na espécie recursal cabível nos processos deste Tribunal que versam sobre contas, nos termos dos artigos 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c artigo 285 do Regimento Interno/TCU. Tal peça apelativa já foi ajuizada neste processo, conforme exposto acima, o que resultou na preclusão consumativa estabelecida no artigo 278, § 3º, do Regimento Interno do TCU.

Não seria possível receber o expediente como recurso de revisão, 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.

2.2. 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
Clidenor Simões Plácido Filho	3/9/2018 - MA (Peça 61)	27/8/2020 - DF	N/A

Não há que se falar em análise de tempestividade do expediente em exame, ante a preclusão consumativa descrita no item 2.1.

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 preclusão consumativa descrita no item 2.1.

2.4. INTERESSE

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

Não há que se falar em análise de interesse do expediente em exame, ante a preclusão consumativa descrita no item 2.1.

2.5. ADEQUAÇÃO

O recurso indicado pelo recorrente é adequado para impugnar o Acórdão 8.609/2018-TCU-1ª Câmara?	N/A
---	-----

Não há que se falar em análise de adequação do expediente em exame, ante a preclusão consumativa descrita no item 2.1.

2.6. OBSERVAÇÕES

A 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 98) 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 98 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.

No caso de repasses sujeitos a prestação de contas específica, a data de transferência dos recursos ou a data de glosa de despesas são termos adequados para a incidência de encargos legais (art. 9º da IN-TCU 71/2012), mas não para início da prescrição. Para esta finalidade considera-se, no regime do Código Civil, o dia seguinte ao fim do prazo para a prestação de contas (art. 4º, § 1º, I, da citada IN), já que, enquanto não exaurido esse prazo, não se pode falar em inércia da Administração-credora (cf. Acórdãos 6.594/2020-TCU-2ª Câmara, Min.-Subst. Marcos Bemquerer, e 1.470/2020-TCU-2ª Câmara, Min. Ana Arraes, entre outros).

Conforme se verifica nos autos, não houve o transcurso de mais de dez anos entre a autorização para a citação no âmbito do TCU, em 7/4/2017 (Peça 4), e a data fatal para a prestação de contas final do Convênio 344/2003, em 12/9/2011, 60 dias após o fim da vigência do contrato (Peça 1, p. 34 e 61), não cabendo se falar de prescrição do débito e da pretensão punitiva desta Corte.

Por sua vez, o acórdão recorrido foi proferido em sessão de 7/8/2018.

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).

No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição do ressarcimento, no caso de convênios e instrumentos congêneres, só começa a fluir do momento em que forem prestadas as contas, mesmo que já esteja vencido o prazo para tanto (ou a partir da data da primeira medida de apuração dos fatos), como enfatizado pelo STF no voto do ministro Roberto Barroso, no MS 32.201, assim como no voto do ministro Gilmar Mendes, no RE 636.886, já que a omissão no dever de prestar contas é conduta omissiva e, como tal, permanente por excelência.

Considerando que, no presente caso, as contas foram prestadas em 19/11/2011 (Peça 1, p. 116), o prazo prescricional começou a fluir dessa data.

Em 9/5/2016, houve interrupção do prazo prescricional, em razão da constituição da tomada de contas especial (Peça 2).

Em 10/4/2017, houve nova interrupção da prescrição, considerando a expedição do ofício citatório do recorrente (Peças 11 e 17).

Por sua vez, o acórdão recorrido foi proferido em sessão de 7/8/2018.

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 o Recurso de Reconsideração, interposto por Clidenor Simões Plácido Filho, **em razão da preclusão consumativa**, nos termos do artigo 278, § 3º do Regimento Interno/TCU, por ser a segunda vez que a mesma responsável o interpõe;

3.2 encaminhar os autos para o **Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU)** e, posteriormente, **ao gabinete do Ministro-Relator Bruno Dantas Nascimento 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 3/9/2020.	Ana Luisa Brandão de Oliveira Leiras TEFC - Mat. 7730-5	Assinado Eletronicamente
----------------------------	--	--------------------------