

INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC - 017.166/2007-0	ESPÉCIE RECURSAL: Recurso de reconsideração.
NATUREZA DO PROCESSO: Tomada de Contas Especial.	PEÇA RECURSAL: R003 - (Peça 170).
UNIDADE JURISDICIONADA: Ministério do Meio Ambiente.	DELIBERAÇÃO RECORRIDA: Acórdão 936/2019-TCU-2ª Câmara - (Peça 107).

NOME DO RECORRENTE	PROCURAÇÃO	ITEM(NS) RECORRIDO(S)
Félix Cantalício Barreto Cabral	peça 169	9.7, 9.9, 9.9.1, 9.9.2, 9.9.3, 9.10 e 9.12

2. EXAME PRELIMINAR

2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de reconsideração contra o Acórdão 936/2019-TCU-2ª Câmara pela primeira vez?	Sim
---	------------

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
Félix Cantalício Barreto Cabral	17/7/2019 - PE (Peça 148)	16/10/2019 - PE	Não

Data de notificação da deliberação: 17/7/2019 (peça 148).

Data de oposição dos embargos: 29/7/2019 (peça 159).

Data de notificação dos embargos: 31/7/2020 (peça 204).

Data de protocolização do recurso: 16/10/2019 (peça 170).

É possível afirmar que a notificação do responsável foi entregue no endereço correto, conforme informação constante da peça 169 e de acordo com o que dispõe o art. 179, II, do RI/TCU.

Isto posto, impende esclarecer que a oposição de embargos de declaração é causa de suspensão do prazo para interposição dos demais recursos (art. 34, § 2º, da Lei 8.443/92).

No entanto, tal regra não se aplica quando os embargos não foram conhecidos por restarem intempestivos. Nestes casos, assim como o presente (Acórdão 6.806/2020-TCU-2ª Câmara, peça 174), não ocorre a suspensão do prazo para interposição de outros recursos. Tal entendimento também encontra guarida na pacífica jurisprudência do STJ, *verbis*:

1 - Esta Corte já pacificou o entendimento no sentido de que a interposição de embargos de declaração, quando intempestiva, não interrompe, nem suspende o prazo para a interposição de outros recursos. (AgRsp no AG 593912/RS, de 2004, relator Ministro Jorge Scartezini, DJ de 28/02/2005).

Vale registrar que a contagem do prazo recursal não considera os embargos de declaração (peça 202, apreciados mediante o Acórdão 10.183/2020-TCU-2ª Câmara, peça 210) opostos em face do

mencionado Acórdão 6.806/2020-TCU-2ª Câmara, visto que opostos em face de acórdão que considerou embargos intempestivos e, sendo assim, não enseja a suspensão do prazo recursal.

Assim, considerando que o termo *a quo* para a interposição do recurso ocorreu com a notificação acerca da decisão original e que “a data de início do prazo é contada a partir do primeiro dia em que houver expediente no Tribunal”, nos termos do art. 19, §3º, da Resolução/TCU 170/2004, o início da contagem do prazo recursal se deu em **18/7/2019**, concluindo-se, portanto, pela intempestividade deste recurso, pois o termo final para sua interposição foi o dia **1/8/2019**.

2.2.1. Em sendo intempestivo, houve superveniência de fatos novos?	Não
---	------------

Para análise do presente requisito, verifica-se oportuna a realização de breve histórico dos autos.

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente, em razão de determinação prolatada no âmbito do Acórdão 2.543/2005-TCU-2ª Câmara, que examinou as contas do exercício de 2001 da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (SRH/MMA) no âmbito do TC 011.488/2002-6.

A determinação decorreu de irregularidades verificadas pela Controladoria Geral da União na aplicação dos recursos repassados à Associação dos Irrigantes da Barragem de Terra Nova (AIBTN), no estado de Pernambuco, à conta do Convênio 157/2000, no valor de R\$ 590.000,00. A avença teve por objeto a montagem e implementação de instrumentos técnico-legais para o suporte técnico-administrativo de prefeituras municipais no estado de Pernambuco.

Cabe destacar que esta TCE é uma das diversas tomadas de contas que foram instauradas para apurar danos ao erário em outros convênios da mesma natureza, em cumprimento ao Acórdão 2.543/2005-TCU-2ª Câmara. Tais ajustes foram celebrados com ONGs para o cumprimento do mesmo objeto em favor de municípios de outros estados da federação.

Em síntese, todo o valor do convênio foi objeto de citação, em decorrência da apresentação de documentação inidônea, para fins de comprovação da despesa. Considerando que somente restou evidenciada a participação das empresas Mestra Ltda. e T.L. Construtora Ltda. na expedição de documentação inidônea, a AIBTN e seu presidente foram citados, solidariamente, no débito total e as empresas e seus representantes foram citados, solidariamente com os responsáveis retrocitados, nos limites dos valores das suas notas fiscais emitidas.

As alegações de defesa ofertadas, contudo, não foram aptas a afastar os questionamentos. Posto isso, o processo foi apreciado por meio do Acórdão 936/2019-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, que desconsiderou a personalidade jurídica da Associação dos Irrigantes da Barragem de Terra Nova/PE – AIBTN e das empresas Mestra Ltda. e T.L. Construtora Ltda., para que os Srs. Félix Cantalício Barreto Cabral, Pedro Thadeu de Miranda Argollo Pereira e o espólio de Israel Bezerra de Farias e as suas herdeiras, Sras. Isane Costa de Farias, Louise Costa de Farias, Neuma de Fátima Costa de Farias e Taise Costa de Farias, respondessem pelos danos causados ao Erário. Adicionalmente, julgou irregulares as contas dos responsáveis e lhes aplicou débito e multa (peça 107).

Em seguida, foram opostos embargos declaratórios por Luciano de Petribú Faria, Neuma de Fátima Costa de Farias, Taise Costa de Farias, Isane Costa de Farias e Louise Costa de Farias e pela empresa TL Construtora Ltda. EPP (peças 159 e 163) contra o acórdão condenatório. Os aclaratórios foram apreciados nos termos do Acórdão 6.806/2020-TCU-2ª Câmara, não tendo sido admitidos, ante sua intempestividade (peça 174). Em paralelo, foram feitas correções de natureza material presente no nome de um dos responsáveis.

Posteriormente, foram opostos novos embargos de declaração por TL Construtora Ltda. EPP,

Neuma de Fátima Costa de Farias, Taise Costa de Farias, Isane Costa de Farias e Louise Costa de Farias contra o Acórdão 6.806/2020-TCU-2ª Câmara (peça 202), os quais foram conhecidos e, no mérito, rejeitados, conforme o Acórdão 10183/2020-TCU-2ª Câmara (peça 210).

Inconformadas, as Sras. Neuma de Fátima Costa de Farias, Taise Costa de Farias, Isane Costa de Farias e Louise Costa de Farias e a empresa TL Construtora Ltda. EPP interpuseram recurso de reconsideração (peças 258-264), o qual se encontra em análise por esta Secretaria de Recursos.

Devidamente notificado, o recorrente interpõe a presente peça recursal intempestiva.

Preliminarmente, faz-se mister ressaltar que o artigo 32, parágrafo único, da Lei 8.443/92, estatui que “não se conhecerá de recurso interposto fora do prazo, salvo em razão de superveniência de fatos novos, na forma do Regimento Interno”.

Regulamentando esse dispositivo, o artigo 285, § 2º, do RI/TCU dispõe que “Não se conhecerá de recurso de reconsideração quando intempestivo, salvo em razão de superveniência de fatos novos e dentro do período de cento e oitenta dias contado do término do prazo indicado no *caput*, caso em que não terá efeito suspensivo”.

Para que o presente recurso possa ser conhecido, uma vez interposto dentro do período de cento e oitenta dias, torna-se necessária a superveniência de fatos novos.

Na peça ora em exame, o recorrente argumenta, em síntese, que:

- a) não se mostra razoável a apuração de despesas executadas há quase vinte anos atrás (peça 170, p. 1);
- b) deveriam ter sido tomadas medidas preventivas e cautelares ao longo da liberação dos recursos por parte dos órgãos de controle, procedendo-se a suspensão dos repasses na fase inicial da execução, ante à potencial constatação de irregularidades (peça 170, p. 2);
- c) a prestação de contas foi acolhida pelos dirigentes do Ministério, sendo estranho não terem sido também responsabilizados nesta tomada de contas (peça 170, p. 2);
- d) a inércia dos órgãos de controle deveria ter sido reconhecida, diante do entendimento do TCU de que não é plausível a análise das contas quando passados mais de dez anos, cabendo, assim, o arquivamento do processo (peça 170, p. 2);
- e) a Associação dos Irrigantes da Barragem Terra Nova sempre se pautou pela correta aplicação dos recursos repassados e atuou em benefício da sociedade (peça 170, p. 2-3).

Os argumentos apresentados estão desacompanhados de qualquer documento.

Isto posto, observa-se que o recorrente busca afastar sua responsabilidade por meio de argumentos e teses jurídicas que, ainda que inéditos, não são considerados fatos novos por este Tribunal, conforme consolidada jurisprudência desta Corte (Acórdão 2.308/2019-TCU-Plenário, Acórdão 1.760/2017-TCU-1ª Câmara e Acórdão 2.860/2018-TCU-2ª Câmara).

Com efeito, novas linhas argumentativas representariam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame na hipótese de interposição tempestiva do recurso. Entendimento diverso estenderia para cento e oitenta dias, em todos os casos, o prazo para interposição dos recursos de reconsideração e pedido de reexame, tornando letra morta o disposto no artigo 33 da Lei 8.443/92, que estabelece período de quinze dias para apresentação destes apelos.

A tentativa de se provocar a pura e simples rediscussão de deliberações do TCU com base em discordância com as conclusões deste Tribunal não se constitui em fato ensejador do conhecimento do recurso fora do prazo legal.

Por todo o exposto, não há que se falar na existência de fatos novos no presente expediente recursal, motivo pelo qual a impugnação não merece ser conhecida, nos termos do artigo 32, parágrafo único, da Lei 8.443/92.

2.3. LEGITIMIDADE

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

2.4. INTERESSE

Houve sucumbência da parte?	Sim
-----------------------------	------------

2.5. ADEQUAÇÃO

O recurso indicado pelo recorrente é adequado para impugnar o Acórdão 936/2019-TCU-2ª Câmara?	Sim
---	------------

O recorrente ingressou com “*Recurso*”, denominação não adequada para recursos em processos de contas. Assim, 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 8.443/92.

2.6. OBSERVAÇÕES

2.6.1 Análise de prescrição

No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados na peça 268, que contém estudo e pronunciamentos anteriores da Secretaria sobre o tema. Nessas manifestações estão desenvolvidas as seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:

a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) 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, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais, independentemente de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito. Assim, sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999.

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

No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que

ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

Dentre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.

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, a data da entrega da prestação de contas ou o dia seguinte ao término do prazo final para entrega (o que ocorrer primeiro), já que, enquanto não exaurido esse prazo, não se pode falar em inércia da Administração-credora (Acórdãos 6.594/2020-TCU-2ª Câmara, Ministro Marcos Bemquerer, e 1.470/2020-TCU-2ª Câmara, Ministra Ana Arraes, entre outros).

Na situação em análise, tem-se que, apesar de o ajuste prever a data final para apresentação das contas em 31/10/2001 (peça 1, p. 36), estas foram prestadas antecipadamente, em 13/9/2001 (peça 1, p. 38), data essa anterior à vigência do Novo Código Civil.

Diante disso, deve-se considerar a aplicação da regra geral prevista no Código Civil, que era o prazo de vinte anos, conforme a Lei de 1916 (art. 177), e de dez anos, nos termos do Código de 2002 (art. 205), com a interrupção do prazo, uma única vez, quando da citação dos responsáveis. Assim, tendo em conta o disposto no art. 2.028 deste último diploma legal, aplica-se o prazo de dez anos quando, na data da entrada em vigor do novo Código Civil, não houver transcorrido mais da metade do prazo de vinte anos previstos na lei pretérita. Nesses casos, o Tribunal tem decidido que o termo *a quo* para a contagem do prazo de dez anos coincide com a data do início da vigência do novo Código, ou seja, **11/1/2003**, sendo esse o termo inicial para a contagem do prazo prescricional do Código Civil.

Posto isso, verifica-se que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, visto que o ato de ordenação da citação ocorreu em **26/3/2009** (peça 11, p. 19-20), ou seja, há menos de dez anos do termo inicial.

Por sua vez, o acórdão recorrido foi proferido em sessão de **19/2/2019** (peça 107).

Considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se que não estariam prescritas tanto a possibilidade de aplicação de multa, quanto a de condenação ao ressarcimento, caso fossem adotados, para ambos os fins, os parâmetros definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

Adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e mesmo considerando-se o prazo geral, de cinco anos, observa-se que não teria ocorrido a prescrição. Para tanto, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

a) Termo inicial:

A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo prescricional geral de cinco anos, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado (art. 1º). No caso de convênios e instrumentos congêneres, tal prazo só começa a fluir no momento em que forem prestadas as contas ou, diante de sua extemporaneidade ou omissão, na data do primeiro ato de apuração do fato, o que ocorrer primeiro.

No caso em questão, as contas foram prestadas antes de findado o prazo para sua apresentação, em **13/9/2001** (peça 1, p. 38), sendo esse o termo inicial para a contagem do prazo prescricional da lei.

b) Prazo:

A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal”.

c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, II), conforme a seguir:

1) em **22/8/2002**, Memo/SRH/GAB 264/2002, autorizando a abertura de tomada de contas especial, tendo em vista as recomendações da auditoria procedida pela Controladoria-Geral da União (peça 3, p. 25);

2) em **22/10/2004**, Relatório do Tomador de Contas Especial 029/2004 (peça 4, p. 44-50, peça 5, p. 3-5);

3) em **6/12/2005**, Acórdão 2.543/2005- TCU-2ª Câmara, expedida quando do exame das contas do exercício de 2001 da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (SRH/MMA) no âmbito do TC 011.488/2002-6, determinando a instauração de tomada de conta especial (peça 10, p. 2-5);

4) em **16/5/2007**, Relatório de Auditoria 195070/2007, (peça 10, p. 18-25);

5) em **23/3/2009**, instrução da Secretaria de Controle Externo no estado de Pernambuco, com proposta de citação dos responsáveis (peça 11, p. 7-17);

6) em **17/1/2011**, Ofício 62/2011-TCU-Secex-PE, diligenciado o Departamento de Polícia Federal (peça 14, p. 59);

7) em **27/6/2012**, o processo foi apensado ao TC 013.501/2008-8, considerando a existência de outras TCEs em trâmite neste Tribunal, tratando de convênios em que ocorreram as mesmas irregularidades, foi estabelecida conexão temporária dos processos, bem como ocorreu sorteio de relator único;

8) em **11/11/2013**, instrução da Secex-BA, com proposta de mérito (peça 98 do TC 013.501/2008-8);

9) em **6/7/2016**, o TC 013.501/2008-8 foi julgado por meio do Acórdão 1.723/2016-TCU-Plenário, que determinou a devolução dos processos conexos a ele apensados às suas unidades instrutivas de origem, dentre eles o presente processo, com orientação para prosseguimento das análises.

d) Interrupções pela citação dos responsáveis:

A prescrição também é interrompida “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve a interrupção em **6/4/2009**, com a citação do responsável (peça 12, p. 32).

e) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

Por fim, a prescrição também se interrompe “pela decisão condenatória recorrível” (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, houve a interrupção em **19/2/2019** (peça 107), data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório. Essa interrupção é relevante, por estabelecer prazo para julgamento do recurso.

f) Da prescrição intercorrente:

Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.

Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a “apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.

Em muitas situações o exame da prescrição intercorrente pode ficar prejudicado nos processos já em tramitação no TCU. Como a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, as peças que compõem a tomada de contas especial, elencadas no art. 10 da Instrução Normativa- TCU 71/2012, não contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, o que pode prejudicar a análise de eventual paralisação por mais de três anos.

Assim, caso o tribunal venha a adotar a sistemática da Lei 9.873/1999 para aferir a prescrição, convém avaliar, oportunamente, a possibilidade de ajustes na IN-TCU 71/2012, para que as tomadas de contas especiais encaminhadas ao tribunal contemplem informações sobre as interrupções ocorridas na fase interna do procedimento (como, por exemplo, declaração do órgão instaurador da TCE, de que o processo não ficou paralisado por mais de três anos, na forma do art. 1º, § 1º, da citada lei).

Especificamente quanto a esta TCE, as próprias causas de interrupção elencadas acima permitem evidenciar que o processo teve andamento regular, não se operando a prescrição intercorrente prevista na Lei 9.873/1999.

g) Conclusão pelo regime da Lei 9.873/1999:

Independentemente da existência de outras causas interruptivas não elencadas acima (citações no âmbito administrativo, tentativas de solução conciliatória etc.), cujo levantamento não se fez necessário, observa-se, pelos eventos indicados, que em nenhum momento transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição (nem mesmo se se considerasse o prazo geral de cinco anos), tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

Partindo-se da premissa de que a pretensão reparatória segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração de que não se operou a prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos.

Conclusão sobre a prescrição

De todo o exposto, conclui-se que, caso sejam aplicados os regimes prescricionais adotados pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário e pela Lei 9.873/1999, não ocorreu a prescrição do débito e, consequentemente, da multa proporcional.

3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 não conhecer do recurso de reconsideração interposto por Félix Cantalício Barreto Cabral,

por restar intempestivo e não apresentar fatos novos, nos termos do artigo 33 da Lei 8.443/92, c/c o artigo 285, *caput* e §2º, do RI/TCU;

3.2 encaminhar os autos para o **Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU)** e, posteriormente, **ao gabinete do relator competente 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 26/4/2021.	Juliana Cardoso Soares AUFC - Mat. 6505-6	Assinado Eletronicamente
-----------------------------	--	--------------------------