

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 003.044/2014-9

Natureza: Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial)

Unidade: Município de Trindade/GO

Recorrente: George Morais Ferreira (254.215.731-68)

Representação legal: Bruno Aurélio Rodrigues da Silva Pena (33.670/OAB-GO) e outros, representando George Morais Ferreira

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. NÃO CONSECUÇÃO DOS OBJETOS PACTUADOS. CONTAS REGULARES COM RESSALVA DE UM RESPONSÁVEL. CONTAS IRREGULARES DOS DEMAIS. DÉBITO. MULTA. PEDIDO DE REEXAME. INTEMPESTIVIDADE. NÃO CONHECIMENTO. EMBARGOS. CONHECIMENTO E ACOLHIMENTO PARCIAL. NÃO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS ESPECÍFICOS DO RECURSO DE REVISÃO. NÃO CONHECIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto por George Morais Ferreira contra o Acórdão 2.702/2019-1ª Câmara. Após constatar a tempestividade, legitimidade, interesse em recorrer e a adequação do recurso, a Serur fez a seguinte análise sobre os requisitos específicos para conhecimento do recurso de revisão e sobre a possível ocorrência de prescrição da pretensão punitiva:

“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 Caixa Econômica Federal, interveniente contratada pelo Ministério das Cidades, concedente dos recursos federais relativos ao Contrato de Repasse 000.347-75/2004 (Siafi 535477), em desfavor de Ricardo Fortunato de Oliveira e de Jânio Carlos Alves Freire, prefeitos do Município de Trindade-GO (gestões 2009-2012 e 2013-2020, respectivamente).

A TCE foi motivada em razão da omissão no dever de prestar contas e da não consecução dos objetos pactuados no contrato, que tinha por finalidade a execução de projetos integrados de urbanização do Setor Vida Nova do Município de Trindade, incluindo drenagem, pavimentação e implantação de equipamentos comunitários.

Para tanto, foram previstos inicialmente R\$ 12.450.913,09, sendo R\$ 8.000.000,00 repassados pela União e o restante de contrapartida municipal. Posteriormente, houve alteração nos valores para R\$ 8.601.523,67 de origem federal e R\$ 967.920,69 de contrapartida municipal. Por fim, dos recursos federais, foram liberados à prefeitura R\$ 7.975.956,78, no período de 29/12/2005 a 12/3/2009.

O ajuste vigeu entre 31/12/2004 e 31/12/2009 (peça 1, p. 480 e 530), com previsão de apresentação da prestação de contas em até 60 dias após a liberação da última parcela. No entanto, como não houve a liberação de todo o recurso federal previsto em função de problemas na execução contratual, consta no Siafi a data de 1/3/2010 para a prestação das contas (peça 1, p. 746).

No âmbito desta Corte de Contas, em relação a George Morais Ferreira, prefeito no período de 2005 a 2008 e responsável por mais de 80% da execução contratual, restou configurada responsabilidade decorrente da má execução da avença, que motivou seu chamamento em audiência.

Contudo, apesar de regularmente notificado, não se manifestou nos autos, sendo, assim, considerado revel.

Posto isso, o processo foi apreciado por meio do Acórdão 2.702/2019-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar, que julgou regulares com ressalva as contas de Jânio Carlos Alves Freire; julgou irregulares as contas de Ricardo Fortunato de Oliveira, aplicando-lhe débito e multa, bem como julgou irregulares as contas de George Morais Ferreira, aplicando-lhe multa (peça 74).

Irresignado, o Sr. George Morais Ferreira interpôs recurso de reconsideração (peças 95, 105 e 106), o qual não foi conhecido, por restar intempestivo em período superior a 180 dias, nos termos do Acórdão 5.370/2020-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas (peça 116).

Posteriormente, foram opostos embargos declaratórios (peça 119), os quais foram conhecidos e rejeitados, conforme o Acórdão 8.214/2020-TCU-1ª Câmara (peça 122).

Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão, com fundamento no art. 35, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, em que, após realizar breve histórico dos autos (peça 137, p. 2-14), argumenta que:

a) restou configurada prescrição da pretensão punitiva, visto que, como a previsão de apresentação da prestação de contas recaiu no mandato do prefeito sucessor, tem-se que o prazo que o recorrente tinha para apresentar a documentação comprobatória dos recursos administrados encerrou-se com o fim de seu mandato, em 31/12/2008. Este é, portanto, o termo inicial da prescrição. Por outro lado, seu chamamento em audiência ocorreu em 11/6/2014. Assim, passaram-se mais de cinco anos, tendo ocorrido a prescrição (peça 137, p. 16-25);

b) ao apreciar os embargos interpostos, o TCU considerou válido o chamamento em audiência, tendo desconsiderado a escritura apresentada nos autos como documento apto para comprovar a alteração de endereço. Contudo, as posteriores comunicações desta Corte foram endereçadas exatamente ao endereço constante da mencionada escritura (peça 137, p. 26-27);

c) tal escritura foi apresentada apenas para comprovar a mudança de domicílio iniciada em 13/9/2013, sendo que os alegados erros de digitalização do documento não têm o condão de macular tal afirmativa (peça 137, p. 26);

d) a mencionada alteração de endereço restou comprovada não somente pela escritura questionada, mas também por ter o TCU se utilizado de tal endereço para suas posteriores comunicações e pelo fato de o Ofício 0786/2014-TCU/SECEX-GO, enviado para o endereço no qual não mais residia, ter sido recepcionado por terceiros. Ademais, a pesquisa de endereço procedida pelo Tribunal foi realizada em base de dados desatualizada. Portanto, houve nulidade na audiência realizada (peça 137, p. 27-28);

e) o TCU não analisou o fato de que o carimbo que consta no aviso de recebimento (peça 90), não se trata do 'carimbo de entrega pelos Correios' ao destinatário, mas sim do carimbo de recebimento na unidade dos Correios. Por outro lado, a data do recebimento, aposta manualmente, é distinta. Tal divergência impede que se tenha um registro confiável da data do recebimento da referida comunicação para fins de cômputo de prazo, o que invalida a conclusão do TCU quanto à intempestividade da interposição do recurso de reconsideração (peça 137, p. 29-31);

f) somente teve acesso aos autos em 23/8/2019, estando, assim, impedido de interpor recurso antes desta data (peça 137, p. 30-31);

g) não houve deliberação quanto ao seu pedido de devolução de prazo (peça 137, p. 31);

h) a soma de tais evidências configura cerceamento do direito de defesa (peça 137, p. 31);

i) a condenação fundou-se em documentos insuficientes. A TCE foi instaurada em razão da omissão no dever de prestar contas, bem como da não consecução dos objetos pactuados. Todavia, a conclusão da TCE somente confirmou a falha na omissão. Portanto, a conduta imputada referente à não consecução do objeto não resultou em dano. Assim, em não havendo dano, não há contas a serem julgadas, cabendo seu arquivamento (peça 137, p. 32-34);

j) apesar de existirem algumas irregularidades identificadas na execução do contrato durante sua gestão, tais falhas não tiveram o condão de inviabilizar a continuidade dos serviços no

mandato sucessor. Em síntese, tais falhas não se enquadram nas situações descritas na lei que levam ao julgamento pela irregularidade das contas. Portanto, caberia o julgamento pela regularidade das contas, ou pela regularidade com ressalvas, afastando-se a multa aplicada (peça 137, p. 35-38).

Por fim, solicita que seja concedido efeito suspensivo (peça 137, p. 39-41).

O recurso de revisão se constitui em espécie recursal de sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa. Além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos (tempestividade, singularidade e legitimidade), o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/92: I - erro de cálculo; II - falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Do exame do recurso constata-se que o recorrente se limitou a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente.

Meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal prevista no art. 33 da Lei 8.443/92. Entendimento diverso iria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, que se assemelha à ação rescisória no âmbito do processo civil.

*Superado este exame, resta prejudicado o pedido para concessão de efeito suspensivo com base em *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, pois não se verificam condições de admissibilidade para o próprio recurso interposto. Por óbvio, como o recurso não merece conhecimento, não há que se falar em efeito suspensivo com base em cautelar.*

Ante o exposto, o recurso não atende aos requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão estabelecidos no art. 35 da Lei 8.443/92.

Em que pese a proposta de não conhecimento, verifica-se que o recorrente alega em seu recurso a ocorrência de vício na audiência, alegando remessa a endereço incorreto, bem como nulidade perante alegado cerceamento do direito de ampla defesa (peça 137, p. 26-31).

Cabe ressaltar que tais questões já foram trazidas pelo recorrente nos embargos opostos e foram devidamente tratadas pelo Ministro Relator em seu voto, nos seguintes termos (peça 123, p. 1-2):

7. O recorrente aduz que teria mudado de endereço em 13/9/2013 (data da escritura pública constante à peça 103), quando adquiriu outro imóvel. E que o ofício expedido em 14/7/2014 teria sido enviado para o endereço antigo.

8. Inicialmente, cabe registrar que o recorrente não comprovou a mudança anterior de domicílio. Apenas juntou cópia parcial de escritura pública referente à aquisição de um imóvel (peça 103). Inclusive a segunda página do documento não corresponde com o final da primeira, que terminou com a seguinte expressão: '(...) ajustado de R\$ 430.000,00 (quatrocentos e trinta mil reais), pagos da seguinte forma: R\$ 100.000,00 (cem mil reais), neste ato, em moeda (...)'

9. Esse documento, por si só, não permite verificar se houve realmente alteração de endereço ou tão somente uma aquisição imobiliária.

10. E mesmo que restasse comprovada a mudança de endereço, o que não acato, verifico que a unidade instrutora pesquisou o domicílio do recorrente na base de dados da Receita Federal (peça 11) e para lá enviou o ofício. Nessa situação, a jurisprudência pacífica deste Tribunal, respaldada em precedentes oriundos do Supremo Tribunal Federal, é no sentido da inexistência de nulidade, pois caberia ao recorrente manter seus dados atualizados perante os órgãos públicos:

(...)

11. Ademais, a circunstância de ter sido recebida por terceiros a correspondência não prejudica o ato, pois, nos termos do Regimento Interno/TCU, basta sua entrega no endereço do destinatário:

(...)

12. De igual forma não houve cerceamento de defesa no acesso aos autos pelo recorrente. Apenas em 22/8/2019 (peça 96) foi postulada a vista do processo. E no dia seguinte foi concedida (peça 97). Em nenhum momento foi demonstrado qualquer obstáculo ao acesso aos autos.

13. Sobre a suposta divergência da data constante do aviso de recebimento da notificação do acórdão, creio que o recorrente tenha se equivocado. Isso porque o ofício de audiência foi expedido em 10/7/2019 (data da assinatura eletrônica). E consta do AR o carimbo de entrega pelos Correios em 18/7/2019, data compatível com sua expedição.

14. Por fim, o recorrente foi notificado do acórdão em 18/7/2019. Contudo, apenas em 22/8/2019 postulou o acesso aos autos, quando já havia decorrido o prazo de 15 dias para interposição do recurso. E apenas em 26/2/2020 manejou o recurso. Logo, não há como se declarar prejuízo quando o próprio recorrente o provocou, tampouco devolver o prazo.

Com estas considerações, conclui-se restar prejudicado o exame do mérito do expediente apelativo, ante a proposta de não conhecimento.

2.7. OBSERVAÇÕES

2.7.1 Análise de prescrição

No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados na peça 140, 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, verifica-se que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva. Tem-se que a data final para apresentação das contas incidiu em 1/3/2010 (peça 1, p. 746), sendo esse o termo inicial para a contagem do prazo prescricional do Código Civil. Não há que se considerar neste exame a data da entrega da prestação de contas, já que o presente caso trata de sua omissão.

Por outro lado, o ato de ordenação da audiência ocorreu em 4/7/2014 (peça 10), ou seja, há menos de dez anos do fato inquinado.

Por sua vez, o acórdão recorrido foi proferido em sessão de 26/3/2019 (peça 74).

Posto isso, conclui-se que não estaria prescrita a possibilidade de aplicação de multa, caso fossem adotados 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, diante da omissão na prestação das contas, tem-se que o prazo prescricional começou a fluir quando a Administração Pública adotou a primeira medida para cobrança da prestação de contas omissa, o que ocorreu em 1/2/2011, com diligência ao conveniente solicitando a remessa da prestação de contas final do projeto (peça 1, p. 26), 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 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 22/8/2013, Relatório de TCE 066/2013 (peça 1, p. 732-736);

2) em 30/6/2016, despacho do Ministro Relator solicitando proceder nova citação (peça 39).

d) Interrupções pela audiência do responsável:

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 29/7/2014, com a audiência do responsável (peças 14-15).

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 26/3/2019 (peça 74), 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.

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 da multa proporcional.

3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 não conhecer do recurso de revisão interposto por George Morais Ferreira, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 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.”

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou concordância com a proposta da unidade técnica (peça 148).

É o relatório.