

INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC - 013.266/2020-9	ESPÉCIE RECURSAL: Recurso de reconsideração.
NATUREZA DO PROCESSO: Tomada de Contas Especial.	PEÇA RECURSAL: R001 - (Peças 86 e 87).
UNIDADE JURISDICIONADA: Ministério do Desenvolvimento Regional.	DELIBERAÇÃO RECORRIDA: Acórdão 8.916/2021-TCU-1ª Câmara - (Peça 73).

NOME DO RECORRENTE	PROCURAÇÃO	ITEM(NS) RECORRIDO(S)
Ozeas Azevedo Machado	Peça 85	9.2 e 9.3

2. EXAME PRELIMINAR

2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de reconsideração contra o Acórdão 8.916/2021-TCU-1ª 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
Ozeas Azevedo Machado	5/8/2021 - MA (Peça 84)	31/8/2021 - DF	Não

É possível afirmar que o recorrente foi devidamente notificado acerca do acórdão original mediante o Ofício 36699/2021-TCU/Seproc (peças 83 e 84) em seu endereço constante da base da Receita Federal (peça 76), de acordo com o disposto no art. 179, II, do Regimento Interno/TCU.

Assim, considerando 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 termo *a quo* para análise da tempestividade foi o dia **6/8/2021**, concluindo-se, portanto, pela intempestividade deste recurso, pois o termo final para sua interposição foi o dia **20/8/2021**.

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 pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, em desfavor do Sr. Ozeas Azevedo Machado, ex-prefeito de Alto Alegre do Pindaré/MA (gestão 2005-2008), devido à não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio 521/2002-MI1, celebrado entre aquele órgão e a municipalidade, e que teve por objeto a “reconstrução de Pontes sobre o Riacho Igarapé, no Riacho Timbira, Riacho Timbira do Bogéa e Riacho do Timbira no Município de Alto Alegre”.

Em essência, restou configurado nos autos a não comprovação da execução física e financeira do objeto do convênio, conforme apontado no voto condutor do acórdão condenatório (peça 74, item 6).

Devidamente citado, o responsável deixou transcorrer *in albis* o prazo para a apresentação de suas alegações de defesa, caracterizando sua revelia.

Diante disso, os autos foram apreciados por meio do Acórdão 8.916/2021-TCU-1ª Câmara (peça 73), que julgou irregulares as contas do responsável e lhe aplicou débito.

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 (peça 86), o recorrente argumenta, em síntese, que:

- a) houve ocorrência da prescrição do débito, visto que a vigência do convênio se deu entre 20/12/2002 e 3/10/2005 e o acórdão condenatório foi prolatado em 29/6/2021, excedendo o prazo prescricional quinquenal (p. 2-11);
- b) o Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida em repercussão geral (RE 848.826), reafirmou que a competência para julgamento das contas de gestão de chefes do Poder Executivo, assim como das contas de governo, é exclusiva do Poder Legislativo e não dos Tribunais de Contas (p. 11-12);
- c) fica comprovada a competência da Câmara Municipal de Alto Alegre de Pindaré/MA para julgar as contas do ex-gestor público, sendo que o julgamento se deu pela aprovação das contas, nos exercícios financeiros de 2005-2008, conforme Decreto Legislativo 1 de 20/4/2018, em anexo (p. 12-13).

Requer, portanto, a reforma do acórdão combatido. Ato contínuo, colaciona o Decreto Legislativo 1 de 20/4/201 (peça 87), que aprovou as contas da Prefeitura de Alto Alegre de Pindaré/MA, nos exercícios financeiros de 2005-2008.

Esclareça-se que, para conhecimento de recurso com base em documento novo, não basta tão somente que se apresente elementos que ainda não constavam dos autos. A documentação deve, ao menos em tese, ter eficácia sobre o julgamento de mérito proferido nos autos, vale dizer, ser potencialmente capaz de elidir a irregularidade, produzir efeitos sobre a decisão e desconstituir o julgado anteriormente prolatado.

No caso concreto, observa-se que o recorrente insere, nessa fase processual, documento que não é capaz, nem ao menos em tese, de influenciar a decisão de mérito proferida na presente TCE, visto que pretende demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos federais por meio do julgamento favorável das contas da Prefeitura, nos anos de 2005-2008, pela Câmara Municipal.

Entretanto, a jurisprudência desta Corte de Contas considera que “a aprovação das contas de convênio pela Câmara Municipal não exclui a competência do TCU” (Jurisprudência Seleccionada – Acórdão 2.607/2008-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Aroldo Cedraz).

Insta destacar que a Constituição Federal, em seu art. 71, inciso VI, confere competência a esta Corte de Contas para fiscalizar recursos transferidos mediante convênio, *verbis*:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

Assim, tem-se que o documento apresentado é incapaz de gerar efeitos sobre a decisão recorrida, à luz das irregularidades que motivaram a decisão proferida nesta TCE. Entende-se, dessa forma, que esse não pode ser considerado como documento novo.

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 8.916/2021-TCU-1ª Câmara?	Sim
---	------------

2.6. OBSERVAÇÕES

O recorrente alega que houve prescrição quinquenal do débito (peça 86, p. 2-11).

Análise da prescrição

No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados na peça 88, 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 e definiu, em linhas gerais, que a prescrição da pretensão punitiva subordina-se ao prazo geral de dez anos (Código Civil, 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. Após a interrupção, reinicia-se a contagem do prazo de dez anos para que o processo seja julgado.

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 à 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), ou a data de entrega da prestação de contas, o que ocorrer primeiro.

O Convênio 521/2002 em exame nos autos previa prestação de contas até o dia 2/12/2005 (Cláusula Segunda do Quinto Termo Aditivo – peça 44, p. 1 - 60 dias do término da vigência: 3/10/2005 - peça 44, p. 1). Logo, como a prestação de contas do ajuste ocorreu em 22/12/2006 (peça 10), a prescrição de eventual ressarcimento começa a fluir em **3/12/2005**.

Conforme se verifica nos autos, a citação da recorrente foi autorizada por meio do Pronunciamento de Secretário (peça 63) em **30/10/2020**. Considerando que o início do prazo prescricional se deu em **3/12/2005**, o interregno entre essa data e a ordem de citação é superior aos dez anos.

Por sua vez, o acórdão recorrido foi proferido em sessão de 29/6/2021 (peça 73).

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

Cabe destacar o que o Ministro Relator, em seu voto (peça 74, item 19), já havia se manifestado quanto à prescrição da pretensão punitiva, *verbis*:

Consigno que operou na situação em exame a prescrição da pretensão punitiva, uma vez que as irregularidades ocorreram em 22/12/2006, data de efetivo recebimento da prestação de contas, enquanto o ato de ordenação da citação foi emitido em 30/10/2020. Dessa forma, não é possível a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

Adotando-se os parâmetros fixados na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e considerando-se o prazo geral de cinco anos, observa-se que não ocorreu 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, mesmo que já esteja vencido o prazo para tanto (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).

Considerando que no presente caso houve prestação de contas, o prazo prescricional da lei começou a fluir em 22/12/2006.

b) 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 27/12/2006, com a manifestação da Secretária-Executiva do Ministério da Integração, determinando a instauração da TCE (peça 2, p. 3);
- 2) em 22/3/2011, com a emissão do Relatório de Inspeção 17/2011-LCCF (peça 22);
- 3) em 29/11/2012, com a emissão do Parecer Técnico 1/2012-AAC/DRR (peça 28);
- 4) em 13/11/2013, com a expedição do Ofício 3817/2013/DRR/SEDEC-MI, solicitando documentação complementar (peça 36);
- 5) em 22/2/2019, com a emissão Parecer 10/2019/COA (MDR)/CGEA (MDR)/DOP (MDR)/SEDEC (MDR) (peça 38);
- 6) em 13/3/2020, com o Pronunciamento Ministerial, opinando pela irregularidade das contas (peça 58).

c) Interrupção pela citação 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 26/11/2020, com a citação do responsável, por meio do Ofício 59993-TCU/Seproc (peças 65 e 66).

d) 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 29/6/2021, data da sessão em que foi proferido o acórdão (peça 73).

e) 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.

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. Somente em dois momentos as causas interruptivas, do art. 2º, ultrapassaram os três anos (entre as datas 27/12/2006 e 22/3/2011; 13/11/2013 e 22/2/2019), o que poderia suscitar dúvidas sobre a ocorrência da prescrição intercorrente desse lapso.

No entanto, não há elementos suficientes nos autos para demonstrar que, mesmo nesse intervalo, o processo esteve paralisado por prazo superior a três anos, restando, portanto, prejudicada a análise da prescrição intercorrente prevista na Lei 9.873/1999.

f) 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 de ressarcimento segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração da ocorrência da prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também inviável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos, adotando-se como referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

No caso concreto, verificou-se que não restou configurada a prescrição em face dos parâmetros estabelecidos pela Lei 9.873/1999.

Conclusão sobre a prescrição

De todo o exposto, conclui-se que, caso seja aplicado o regime prescricional adotado pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, estaria prescrita a pretensão punitiva. Ao passo que, adotando-se os critérios da Lei 9.873/99, não há que se falar em prescrição das pretensões ressarcitória ou punitiva.

3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

Em virtude do exposto, propõe-se:



3.1 não conhecer do recurso de reconsideração interposto por Ozeas Azevedo Machado, **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 3/9/2021.	Carline Alvarenga do Nascimento AUFC - Mat. 6465-3	Assinado Eletronicamente
-------------------------	---	--------------------------