

Processo 022.648/2020-8
Tomada de Contas Especial

Parecer

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), em desfavor de Almir Liberato da Silva e da Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões (Unisol), em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio 1/2009, registro Siafi 706551 (peça 4), firmado entre a Suframa e aquela Fundação.

2. O convênio tinha por objeto a “implementação da fase 02 do Centro de Biotecnologia da Amazônia - CBA – continuação”, compreendendo: materiais de consumo, serviço de pessoa física, serviço de pessoa jurídica, consultorias, diárias e passagens que possam viabilizar a operacionalidade Laboratorial e Administrativa, bem como o desenvolvimento de produtos e processos baseados na biodiversidade amazônica (peça 6, p. 1).

3. O convênio foi firmado no valor de R\$ 3.020.854,76, sendo R\$ 2.900.000,00 à conta do concedente e R\$ 120.854,76 referentes à contrapartida do convenente. Teve vigência de 14/10/2009 a 18/9/2014, com prazo para apresentação da prestação de contas em 18/10/2014. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 3.100.000,00 (peças 5, 9, 11, 14, 16, 19, 21, 24, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 71, 85, 86 e 88).

4. O fundamento para a instauração da TCE foi a constatação da seguinte irregularidade:
Comprova-se nos autos que foram praticadas diversas irregularidades no Ajuste, tais como: despesas não previstas no Plano de Trabalho, ausência de documentação probatória dos gastos (gastos sem comprovação), desvio de finalidade do objeto, tredestinação ilícita dos recursos disponibilizados e atingimento dos objetivos pactuados. Nesse sentido, a Prestação de Contas foi reprovada, visto que os documentos apresentados pela Convenente foram considerados insuficientes para fins de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados no referido Ajuste. (Matriz de Responsabilização à peça 164, p. 1)

5. Os responsáveis arrolados na fase interna da TCE foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a TCE.

6. O tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 1.624.927,16, imputando a responsabilidade a Almir Liberato da Silva, Diretor Executivo, no período de 13/7/2009 a 24/6/2014, na condição de dirigente; Miguel Ângelo da Silva, Diretor Executivo, no período de 25/6/2014 a 22/7/2015, na condição de dirigente, e Unisol, na condição de convenente (peça 165).

7. Na fase externa da TCE, a Unidade Técnica concluiu que a inclusão do Sr. Miguel Ângelo da Silva como responsável neste processo era indevida, pois não haveria evidências de sua participação nas irregularidades verificadas. Assim, promoveu-se a citação solidária dos demais responsáveis (Sr. Almir Liberato da Silva e Unisol), devidamente autorizada pelo Ministro Relator (peça 180), pelas seguintes irregularidades:

- Irregularidade 1: não comprovação da boa e regular aplicação de recursos do Convênio 1/2009, em face da movimentação de recursos fora da conta específica,

da não apresentação ou apresentação incompleta ou inconsistente de documentação comprobatória da despesa ou, ainda, da não comprovação da aderência do gasto aos objetivos do convênio;

- Irregularidade 2: ausência de aplicação no mercado financeiro de parte dos recursos federais repassados à conta do convênio;
- Irregularidade 3: inexecução parcial do objeto do convênio, com aproveitamento da parcela executada, tendo em vista a não execução da meta 6 pactuada no novo plano de trabalho e a utilização dos respectivos recursos em itens incompatíveis com os especificados.

(transcrição adaptada da proposta de citação apresentada no parágrafo 32 da instrução à peça 177, p. 12-14)

8. Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis apresentaram suas alegações de defesa, as quais foram rejeitadas pela Unidade Técnica, que ofereceu, no essencial, a seguinte proposta de encaminhamento (parágrafo 44 da instrução à peça 203, p. 16-18): i) excluir da relação processual Miguel Ângelo da Silva; ii) julgar irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias especificadas; iii) aplicar individualmente aos responsáveis Almir Liberato da Silva e Unisol a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

9. Este representante do *Parquet* aquiesce, no essencial, com a proposta oferecida pela Unidade Técnica (peças 203-205), sem prejuízo de tecer comentários adicionais a respeito dos eventuais reflexos, neste processo, do julgamento proferido pelo STF no RE 636.886 (prescrição da pretensão de ressarcimento), diante da alegação dos responsáveis a respeito da incidência da prescrição quinquenal ao caso concreto.

10. Ao julgar, em 17/4/2020¹, o mérito do Tema 899 de repercussão geral, tendo como *leading case* o RE 636.886, no qual se discutia o alcance da regra estabelecida no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, relativamente a pretensões executórias fundadas em decisões condenatórias de Tribunal de Contas, foi fixada a seguinte tese, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, relator do RE, cujo entendimento foi seguido pelos demais ministros da Corte Suprema²: “***É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas***”.

11. A partir da leitura do voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, este membro do Ministério Público compreende que a decisão do STF não trata diretamente do andamento de TCEs no âmbito da Corte de Contas. Há que se diferenciar o âmbito de atuação do TCU – que representa, no raciocínio ora apresentado, os demais Tribunais de Contas de todas as esferas de governo – dos demais órgãos estatais que, após a formação do título executivo extrajudicial, exercerão a pretensão executória em juízo, como a Advocacia-Geral da União (AGU) (responsável pela cobrança de multas e débitos a serem recolhidos aos cofres da União, bem como de autarquias e fundações públicas federais) e os órgãos jurídicos próprios de entidades da Administração indireta que deles dispõem (a exemplo das sociedades de economia mista, empresas públicas e conselhos de classe).

12. De todo modo, é possível constatar, à vista dos votos consignados no referido julgamento, que a interpretação conferida pela Corte Suprema à matéria constitucional, quanto à inteligência do art. 37, § 5º, da Constituição Federal³, é a da **prescritibilidade, como regra, da**

¹ Julgamento virtual finalizado nessa data.

² Os Ministros Luís Roberto Barroso e Gilmar Mendes acompanharam o Relator com ressalvas.

³ Constituição Federal:

pretensão de ressarcimento ao erário. Segundo constou do item 2 da ementa do acórdão, somente seriam imprescritíveis “*as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992*” (grifo nosso), conforme tese anteriormente definida na apreciação do Tema 897⁴.

13. O prazo prescricional quinquenal adotado pelo Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento do RE 636.886, por sua vez, guarda relação mais específica com a execução judicial de dívida ativa e decorre da aplicação da legislação federal infraconstitucional ao caso concreto sob análise pelo STF, extrapolando, assim, a matéria constitucional ali apreciada sob a sistemática da repercussão geral, não se revestindo do mesmo alcance *ultra partes*. Ademais, à vista dos demais votos lançados, observa-se que não há sequer uma opinião jurídica uníssona entre os ministros daquela Corte a respeito do cômputo do prazo de prescrição no âmbito do controle externo.

14. O processo de contas, de caráter não judicial, não se confunde com a execução judicial que pode ser deflagrada a partir do título executivo extrajudicial caracterizado pela decisão proferida pelo Tribunal de Contas, não podendo lhe ser transpostas, sem qualquer ponderação, as regras de prescrição que se aplicam à segunda.

15. Nesse sentido, ainda que nos pareça necessária a adequação da jurisprudência do TCU à tese fixada pelo STF no Tema 899, no sentido de incorporar o entendimento da prescritibilidade da pretensão ressarcitória, em revisão do entendimento consagrado na Súmula TCU 282⁵, não se mostra adequada a pronta transposição do prazo prescricional aplicado pelo Ministro Alexandre de Moraes, naquele caso concreto, à execução judicial, para a pretensão condenatória exercida por meio do processo de contas.

16. Assim, em coerência com o entendimento consolidado da Corte de Contas quanto à incidência do prazo geral de prescrição do art. 205 do Código Civil⁶, de dez anos, à falta de norma específica, às sanções de sua competência, entendemos que o mesmo pode ser estendido, por iguais razões, para a pretensão condenatória de fins ressarcitórios exercida no âmbito do processo de contas.

17. **No caso em exame**, considerando que a prestação de contas, cujo prazo de apresentação findou em 18/10/2014, só foi efetivamente enviada ao concedente em **25/11/2014** (peça 113, p.4), e que o ato que ordenou a citação dos responsáveis foi emitido em **11/11/2021** (peça 180), verifica-se que não decorreram dez anos entre as datas destacadas. Portanto, com a interrupção do prazo prescricional, conclui-se pela **não ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória**.

18. Sem prejuízo, registramos pontual discordância, no que tange ao exame da prescrição realizado pela unidade técnica à luz da Lei 9.873/1999 (parágrafos 29.11 e 29.12 da instrução à peça 203, p. 11-12). A divergência se restringe à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza, o que não vislumbramos possível, sob pena de permitir, no limite, infundáveis extensões do prazo prescricional, em dissonância com o princípio da razoabilidade.

“Art. 37 *omissis*

(...)”

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.” (grifo nosso)

⁴ “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.”

⁵ “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são [*em quaisquer casos*] imprescritíveis.”

⁶ Acórdão 1.441/2016-Plenário.

19. Inobstante esse ponto de dissonância, deixamos de empreender a reanálise da incidência da prescrição sob o regime da aludida lei, uma vez que, considerando o prazo geral de prescrição do art. 205 da Lei 10.406/2002 – que se entende aplicável ao presente caso, diante da falta de norma específica que regule o instituto da prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito do controle externo –, **não ocorreu a prescrição.**

20. Quanto à proposta de exclusão do Sr. Miguel Ângelo da Silva da relação processual, uma vez que não se conformou relação processual quanto ao responsável, pois ausente seu chamamento processual, torna-se incongruente excluí-lo de processo que nunca adentrou.

21. Suficiente que se proceda aos ajustes necessários nos sistemas informatizados do Tribunal, a fim de excluir o nome do responsável dos registros pertinentes.

22. Registramos, ainda, que a derradeira instrução da Unidade Técnica (peça 203) analisou os argumentos apresentados após o fim do prazo legal para apresentação das alegações de defesa pelo representante do Sr. Almir Liberato da Silva, equivocadamente nominado como recurso (peças 196-197) e registrado no sistema e-TCU como “Agravo”.

23. Por fim, após a tramitação dos autos para este Ministério Público, a Unisol, por meio de seu representante legal, apresenta petição inominada requerendo a reconsideração de análise efetuada pela Unidade Técnica, por meio da qual foi negado pedido formulado em suas alegações de defesa para suspender a inscrição de inadimplência do convênio no Siafi antes da conclusão da TCE, devido à suposta ofensa à IN STN 1/1997 (peças 206-207).

24. Ao que parece, houve certa incompreensão por parte da responsável quanto ao significado dos registros questionados. Efetivamente não se trata de inscrição no Cadin, mas tão somente, da situação do convênio no Siafi, refletindo corretamente a situação de inadimplência do convênio e de acordo com os normativos regentes do tema.

25. Assim, torna-se desnecessária qualquer atuação do TCU quanto a esse aspecto.

26. Ante o exposto, este *Parquet* de Contas acompanha, na essência, a proposta de encaminhamento da SecexTCE (peças 203-205), deixando de acatar, apenas, o trecho em que aconselha a exclusão processual do responsável Miguel Ângelo da Silva (letra “b” do parágrafo 44 da instrução à peça 203, p. 16), sugerindo, em seu lugar, a adoção da seguinte providência:

b) excluir o Sr. Miguel Ângelo da Silva dos registros eletrônicos deste processo junto aos sistemas informatizados do Tribunal;

Ministério Público, em 11 de Julho de 2022

RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador