

Proc. TC 029.510/2017-1
Recurso de Reconsideração

Parecer

Inicialmente, registro que estou atuando provisoriamente nestes autos em substituição ao senhor Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, que se encontrava em licença até o dia 5 de julho de 2022, nos termos do inciso I do art. 2.º da Portaria – MP/TCU n.º 05 de 7/10/2020 e do inciso I do art. 204 da Lei Complementar n.º 75/93.

2. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela Associação Brasileira de Agências de Viagens Ceará (Abav-CE) contra o Acórdão n.º 1728/2020-TCU-1.ª Câmara (peça 69), proferido em sede de TCE, por meio do qual foram julgadas irregulares as suas contas, com condenação em débito e multa.

3. O presente processo foi autuado em razão da impugnação total das despesas realizadas no âmbito do Convênio n.º 1.670/2008 (Siconv 702822), que tinha por objeto a “promoção do turismo interno do Estado do Ceará com a promoção dos eventos: Seminário de Qualificação dos Agentes de Viagens e Valorização dos Agentes de Viagens”, cuja execução previu a aplicação de R\$ 500.000,00 de recursos federais e R\$ 55.600,00 de contrapartida da Abav-CE.

4. A Serur analisou os argumentos da recorrente e propõe negar provimento ao recurso, conclusão com a qual nos manifestamos de acordo.

5. No que toca às premissas que devem orientar a análise da prescrição, argumento invocado pela recorrente, em recentes pareceres exarados nos processos de controle externo, após a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no RE n.º 636.886 (Tema 899 da repercussão geral), esta representante do Ministério Público de Contas tem defendido que seja adotado o regime previsto na Lei n.º 9.873/1999 como solução adequada para regular a prescrição para a atuação do Tribunal, até que sobrevenha norma específica, tanto por observar os parâmetros que preponderam no conjunto de normas do direito público, como por ser, também, a norma que já vem sendo utilizada pelo STF para reger a limitação temporal ao poder sancionador do TCU. Outrossim, entende-se que deva ser aplicado o mesmo marco normativo para as pretensões punitiva e de ressarcimento do dano ao erário.

6. Cabe registrar que a prescrição e a decadência são matérias de ordem pública que podem ser arguidas em qualquer tempo e grau de jurisdição e, inclusive, ser reconhecidas de ofício pelo julgador, o que nos leva à convicção de que o novo entendimento veiculado pelo RE n.º 636.886 tem aplicação imediata a todos os processos em curso no TCU, independentemente da época da ocorrência dos fatos.

7. A Lei n.º 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1.º, *caput*), e um prazo especial, previsto no art. 1.º, § 2.º, 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”. Com relação a essa particular hipótese, registre-se o entendimento do STJ no sentido de que a pretensão punitiva da Administração Pública em relação à infração administrativa que também configura crime em tese somente se sujeita ao prazo prescricional criminal quando instaurada a respectiva ação penal (REsp 1116477/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2012, DJe 22/08/2012). Como não há notícia nos autos sobre a instauração de ação penal que verse sobre os fatos objeto desta TCE, cumpre-nos adotar o prazo geral quinquenal para a análise da prescrição no caso concreto.

8. No que toca ao termo inicial do prazo, o art. 1.º da Lei n.º 9.873/1999 considera a data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, o dia em que tiver cessado. No caso concreto sob exame, em que a recorrente foi condenada pela não comprovação da execução física do objeto – segundo constou do voto condutor do acórdão recorrido –, a data estabelecida para a prestação de contas do ajuste (30/9/2009) poderia ser considerada como termo inicial.

9. Por outro lado, deve-se levar em conta entendimento manifestado pelo min. Edson Fachin no voto condutor do julgamento da ADI 5509, segundo o qual o prazo prescricional das pretensões decorrentes da atuação dos tribunais de contas inicia-se a) na data em que a prestação de contas deveria

ter sido entregue, no caso de omissão; b) na data em que o órgão de controle interno ou o tribunal de contas é comunicado, no caso de irregularidades identificadas em procedimento prévio à instauração da tomada de contas especial; c) na data em que o tribunal de contas toma conhecimento do fato, no caso de fiscalizações realizadas pelo próprio tribunal ou quando a ele são levadas diretamente informações para instauração da tomada de contas especial.

10. Sob esse critério, o termo inicial do prazo de prescrição recairia em 10/10/2011, data de apresentação do relatório da auditoria autuado sob o TC 026.468/2011-5, considerando que as irregularidades objeto desta tomada de contas especial foram inicialmente identificadas pelo TCU na referida fiscalização.

11. Em todo caso, ainda que se considerasse 30/9/2009 como termo inicial, a prescrição não teria se consumado, tendo em vista os marcos interruptivos observados.

12. Prevê a Lei n.º 9.873/1999 que a prescrição se interrompe “*pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital*” (art. 2.º, inciso I). Aqui cumpre destacar que, nesse regime legal, a interrupção se dá pela notificação ou citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. A prescrição também se interrompe “*por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato*” (art. 2.º, inciso II).

13. Sob esses fundamentos, houve a interrupção da prescrição pelo menos nas seguintes datas:

- 5/11/2009, data da notificação do responsável para apresentação da prestação de contas (peça 2, p. 102);
- 6/7/2010, data dos ofícios encaminhados pelo órgão concedente solicitando a complementação da prestação de contas (peça 3, p. 29-35);
- 10/10/2011, quando foi emitido o relatório de auditoria do TCU que apurou irregularidades no Convênio n.º 1670/2008 (peça 31 do TC 026.468/2011-5);
- 16/3/2012, quando foi emitido o pronunciamento do titular da unidade técnica sobre o relatório de auditoria (peça 33 do TC 026.468/2011-5);
- 2/7/2014, quando foi proferido o Acórdão n.º 1.736/2014-TCU-Plenário, determinando a autuação desta TCE (peça 46 do TC 026.468/2011-5);
- 10/12/2014, data do Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 24, p. 5-9);
- 29/4/2015, data do Relatório de Auditoria da CGU (peça 17, p. 4);
- 19/10/2017 data de autuação do presente processo no TCU;
- 1/11/2018, data da instrução preliminar da TCE com proposta de citação (peças 32 a 34);
- 18/1/2019, data da citação da responsável (peça 36);
- 12/11/2019, data da instrução de mérito da TCE (peças 65 a 67);
- 29/11/2019, data da emissão do parecer do MPTCU (peça 68);
- 3/3/2020, data da prolação do Acórdão n.º 1.728/2020-TCU-1.ª Câmara (peça 69);
- 5/11/2020, data da interposição do presente Recurso de Reconsideração (peça 86);
- 19/4/2022, data do exame de mérito do recurso pela Unidade Técnica (peças 105 a 107).

14. Conforme retrospecto acima, verifica-se que não restou caracterizado no caso concreto o decurso do prazo prescricional de cinco anos previsto no art. 1.º, caput, da Lei n.º 9.873/1999, ou do prazo trienal do art. 1.º, § 1.º, da mesma Lei.

15. No mérito, a recorrente não logrou êxito em afastar as irregularidades motivadoras da condenação, limitando-se a apresentar argumentos e documentos já apreciados pelo Tribunal, de forma que a decisão vergastada não merece qualquer reparo.

16. Pelo exposto, esta representante do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta oferecida pela Serur.

Ministério Público de Contas, 1.º de setembro de 2022.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral