

Proc. TC 012.562/2021-1
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional em desfavor do Senhor Rossano Dotto Gonçalves, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos do Termo de Compromisso 64/2010 (peça 1, p. 27-28), firmado entre o então Ministério da Integração Nacional e o município de São Gabriel/RS, que tinha por objeto a “recuperação de ruas e estradas danificadas pelas chuvas”.

2. O ajuste previu o emprego de R\$ 1.457.113,40, integralmente de responsabilidade do concedente, tendo sido efetivamente repassada pela União a primeira parcela, de R\$ 500.000,00 (peça 5).

3. Os fundamentos para instauração da TCE se referem à ausência parcial de documentação na prestação de contas dos recursos federais repassados e a realização de despesas em itens não permitidos ou incompatíveis com o objeto do termo de compromisso (peça 56, p. 1, item 5).

4. Após análise da documentação contida nos autos, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex/TCE) propõe o arquivamento do feito, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo (peças 56-58). A unidade técnica entende, ainda, que o prazo de prescrição da pretensão punitiva do TCU dificilmente será alcançado, sob a perspectiva do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler.

5. Esta representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU) ratifica o posicionamento da unidade técnica, mas propõe acréscimo à fundamentação jurídica, em razão da incidência da prescrição, sob a ótica da recente Resolução/TCU 344/2022.

6. Ao analisar o conteúdo dos documentos inseridos no processo, verifica-se que, de fato, as irregularidades que deram ensejo à instauração da TCE não subsistem, tendo o próprio Ministério da Integração Nacional confirmado, em mais de uma ocasião, a efetiva execução da parcela vinculada aos recursos transferidos, ainda que com ressalvas (peças 20-25 e 30).

7. Os valores estariam condizentes com os serviços realizados para o cumprimento parcial da Meta 2 do ajuste (Reestruturação malha viária rural) e com razoável pertinência com os documentos fiscais apresentados.

8. É fato que o cotejo dos registros nos extratos bancários (peça 12) com os documentos fiscais (peça 13) não encontra aderência plena para algumas parcelas. Entretanto, a explicação apresentada pela unidade técnica à peça 56, p. 4-5, item 20, mostra-se verossimilhante, diante da relação de pagamentos (peça 7), havendo lançamentos na conta corrente específica correspondentes à maioria das notas fiscais e no total do valor executado, de R\$ 506.703,45.

9. Por outro lado, não se mostrou razoável a glosa de recursos empregados em itens não permitidos ou incompatíveis com o previsto no ajuste, como os bueiros não executados na malha urbana (peças 30, p. 5, item 51; e 25, p. 2); além de não se ter delineado adequadamente eventual dano ao erário, como demonstrou a Secex/TCE para esse item e, também, para os gastos das Etapa 2.2 e 2.3 da avença (peça 56, p. 5-7, itens 21-32).

10. O Ministério da Integração Nacional confirma a reconstrução dos 18 km de pavimento primário, com gastos de R\$ 416.657,76, bem como de bueiros na área rural, no montante de R\$ 70.225,00, apesar de exigir a execução de outros serviços e apontar problemas de qualidade, sem indicação confiável dos eventuais prejuízos ao erário (peça 25, p. 3-6).

11. Além disso, a execução das despesas em gastos distintos daqueles previstos no plano de trabalho, mas em benefício da municipalidade, configuraria desvio de objeto e não necessariamente dano ao erário, nos moldes delineados na instrução da Secex/TCE e conforme a majoritária jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 4.437/2020-TCU-2.^a Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes; e 4.374/2014-TCU-1.^a Câmara, Relator Ministro José Mucio Monteiro).

12. Igualmente, está correta a Secex/TCE, ao demonstrar que os documentos exigidos pelo Ministério da Integração Nacional no Relatório de Inspeção n.º 018/2012-ER/DRR (peça 25), como planilha orçamentária, projetos executivos, memoriais, dentre outros (peça 25, p. 7), não estavam inseridos na legislação aplicável à época (Art. 5.º da Lei 11.578/2007 e art. 6.º do Decreto 6.663/2008). Todavia, consideram-se legítimas as exigências, como forma de o órgão concedente delimitar adequadamente eventual dano ao erário, sem que a ausência desses elementos probatórios possa, por óbvio, fundamentar a imputação de débito.

13. Por outro lado, vislumbram-se possíveis prejuízos ao contraditório e à ampla defesa em se questionar o responsável sobre essas inconsistências apenas em 2020, na fase interna, ou agora, em 2022. Inclusive, a comunicação encaminhada em 2020 ao então prefeito (peça 31) tem endereço de destino distinto dos registros constantes do sistema CPF da Receita Federal do Brasil, custodiado pelo Tribunal, conforme consulta realizada nesta assentada.

14. O então prefeito Rossano Dotto Gonçalves não foi perquirido pessoalmente sobre os fatos irregulares quando da execução dos recursos, entre 2010 e 2011, e logo após as conclusões do relatório técnico de 2012, conforme se constatou na documentação juntada ao processo (peças 25-32).

15. De outra sorte, diverge-se das conclusões da Secex/TCE em relação à incidência da prescrição, tendo em vista os novos parâmetros estabelecidos para o tema no Tribunal pela recente Resolução/TCU 344, de 11/10/2022, a qual se fundamenta na Lei 9.873/1999 e na jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal.

16. De acordo com o art. 2.º da Resolução 344/2022, prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento do Tribunal, nos moldes previstos na Lei 9.873/1999 e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

17. Por outro lado, conforme o art. 3.º do referido diploma normativo, quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal, o que não é o caso do processo em epígrafe, tendo por base as informações conhecidas.

18. A Resolução/TCU 344/2022 prevê, em seu art. 4.º, inciso I, como termo inicial da contagem do prazo de prescrição no Tribunal, por sua vez, a data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas.

19. Na espécie, o responsável apresentou como prestação de contas final a documentação comprobatória da parcela liberada do ajuste **em 19/8/2011** (peça 6), mas o prazo para apresentação desses elementos probatórios findou **em 8/10/2010** (peça 56, p. 1, item 3), sendo esse o termo *a quo* do prazo prescricional a ser considerado.

20. De outro lado, interrompe-se a prescrição, nos termos do art. 5.º da referida resolução, pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, por quaisquer atos inequívocos de apuração do fato e de tentativa de solução conciliatória e pela decisão condenatória recorrível.

21. Além disso, conforme o art. 1.º, § 1.º, da Lei 9.873/1999, bem como o art. 8.º da Resolução/TCU 344/2022, incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

22. Nos termos do § 1.º do art. 8.º da multicitada resolução, a prescrição intercorrente se interrompe por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

23. No caso em epígrafe, apontam-se os seguintes atos interruptivos da prescrição ordinária ou intercorrente no âmbito do Tribunal:

- a) **Em 4/5/2012**, Relatório de Inspeção n.º 018/2012-ER/DRR (peça 25);
- b) **Em 25/6/2012**, Ofício n.º 2551/2012/DRR/SEDEC-MI (peças 25 e 26);
- c) **Em 1º/2/2013**, Ofício n.º 537/2013/DRR/SEDEC-MI (peças 28-29);
- d) **Em 20/2/2020**, Despacho CGEA (peça 30, p. 3, item 41);
- e) **Em 7/4/2020**, Parecer n.º 28/2020/RESUL (MDR)/SECEX (MDR) (peça 30);
- f) **Em 8/4/2021**, autuação dos presentes autos (capa);

- g) **Em 12/9/2022**, instruções da Secex/TCE, ora em análise (peças 56-58).
24. Da análise dos marcos interruptivos colocados acima, verifica-se que há hiato entre o recebimento do Ofício n.º 537/2013/DRR/SEDEC-MI, em 1.º/2/2013, e o Despacho CGEA de 20/2/2020 (peça 30, p. 3, item 41), incorrendo-se na prescrição ordinária, prevista no art. 2.º da Resolução/TCU 344/2022.
25. Ressalte-se que, diante da mudança de paradigma do Tribunal com a Resolução/TCU 344/2022, há preocupação das unidades técnicas e também desta representante do Ministério Público de Contas sobre a composição dos processos de TCE autuados no Tribunal, podendo estar ausentes documentos relevantes que impediriam a prescrição.
26. Por certo, serão necessários ajustes nos normativos da Corte de Contas federal acerca da tomada de contas especial, de modo a revestir os documentos colacionados ao processo na fase externa de maior amplitude e confiabilidade. A preocupação quanto ao aperfeiçoamento da Instrução Normativa sobre TCE, emanada pelo Tribunal, foi externada pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira, quando da manifestação oral na sessão extraordinária em que se discutiu a Resolução/TCU 344/2022, em 11/10/2022.
27. De todo modo, a Resolução/TCU 344/2022 prevê, em seu art. 15, que os atos necessários à operacionalização desta resolução serão expedidos pela Presidência ou pelo Tribunal, o que incluirá certamente alterações na documentação da fase interna da TCE, a ser encaminhada à Corte.
28. Por ora, todavia, com fulcro no princípio da vedação ao *non liquet*, segundo o qual não é dado ao Juiz deixar de decidir a controvérsia a ele submetida, aplicado subsidiariamente à Corte de Contas, duas opções teria o Tribunal, ao ter dúvidas sobre os documentos contidos nos autos: realização de diligências ou deliberação com base na verdade processual.
29. Em qualquer caso, caberá a todos os que se debruçarem sobre os processos de TCE aprofundar a análise da documentação, para evitar desperdício de tempo e recursos humanos em diligências, prezando-se pela celeridade e economia processual.
30. Na espécie, em consultas, no decorrer da elaboração deste parecer, à íntegra dos documentos contidos nos autos, mostra-se verossimilhante a paralisação no andamento do processo administrativo no âmbito do Ministério responsável, entre 2013 e 2020.
31. Há informação de apenas um ato administrativo sem indicação da data da prolação, que poderia ensejar interrupção do prazo prescricional. Trata-se do Despacho do Departamento de Reabilitação e de Reconstrução (DRR) da Secretaria Nacional de Defesa Civil, que encaminhou o processo a outra área, para providências quanto ao cancelamento parcial de empenho, citado no item 40 da peça 30, p. 3.
32. Mas, o trâmite apresentado no texto sugere proximidade dessa ação à continuidade da instrução processual em 2020. Além disso, atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações não têm o condão de interromper a prescrição ordinária ou intercorrente, nos termos do § 2.º do art. 8.º da Resolução/TCU 344/2020, razão pela qual não se mostra produtiva eventual diligência ao concedente, para verificação, considerando-se, ainda, a proposta de arquivamento do feito.
33. Dessa forma, o conjunto de elementos colhidos na instrução processual permitem que se decida, de maneira razoavelmente segura, pela incidência da prescrição ordinária, prevista no art. 1.º da Lei 9.873/1999 e no art. 2.º da Resolução/TCU 344/2022.
34. Posto isso, esta representante do Ministério Público propõe o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e o consequente arquivamento do processo, com fulcro no art. 11 da Resolução/TCU 344/2022 c/c o art. 212 do Regimento Interno do TCU.

Ministério Público de Contas, 6 de fevereiro de 2023.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral