

GRUPO I – CLASSE I – 2ª Câmara.

TC 028.913/2017-5.

Natureza: I Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Município de Monsenhor Tabosa – CE.

Responsável: Município de Monsenhor Tabosa - CE (07.693.989/0001-05).

Interessado: Superintendência Regional do Incra No Estado do Ceará (00.375.972/0004-03).

Representação legal: Raimundo Augusto Fernandes Neto (6615/OAB-CE) e Esio Rios Lousada Neto (18190/OAB-CE), representando Francisco Jeová Sousa Cavalcante; Raimundo Augusto Fernandes Neto (6615/OAB-CE) e Esio Rios Lousada Neto (18190/OAB-CE), representando Município de Monsenhor Tabosa - CE.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONHECIMENTO. NÃO INCIDÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. RAZÕES RECURSAIS REJEITADAS. PROVIMENTO NEGADO. MANTIDOS OS TERMOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, e transcrevo a seguir a instrução de peça 69, que contou com a anuência do corpo dirigente da AudRecursos (peça 70), bem como do Ministério Público junto ao Tribunal (peça 73):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo município de Monsenhor Tabosa/CE (peça 56), por meio do qual se insurge contra o Acórdão 4.099/2021-TCU-2ª Câmara (Relator, Ministro Bruno Dantas).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor, transcrevendo-se em destaque os itens objeto do recurso de reconsideração (peça 43):

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Regional do Incra no Ceará em razão da impugnação total das despesas do Convênio 760347/2011, que tinha por objeto a execução de obras de infraestrutura para recuperação de um açude no Projeto de Assentamento Curitiba,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir Francisco Jeová Sousa Cavalcante (916.977.603-25) da relação processual;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I; 209, incisos II e IV; 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Município de Monsenhor Tabosa-CE (07.693.989/0001-05) e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária,

atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor original	Data da ocorrência
R\$ 266.733,68	28/5/2012

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92;

9.4. autorizar, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.5. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Ceará, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.6. encaminhar cópia deste acórdão ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), a Francisco Jeová Sousa Cavalcante e ao Município de Monsenhor Tabosa-CE

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), em desfavor do Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante, prefeito do município de Monsenhor Tabosa/CE, no período de 1/1/2013 a 31/12/2016, em razão da impugnação total das despesas do Convênio 760347/2011 (peça 1, p. 79-91, 93, 95-97, 121-123 e 139-141), que tinha por objeto a execução de um açude, localizado no referido município, para beneficiar treze famílias, conforme plano de trabalho (peça 1, p. 21-43), em razão de não ter sido apresentada a prestação de contas dos recursos recebidos.

2.1 O convênio foi firmado no valor de R\$ 272.177,22, sendo R\$ 266.733,68 à conta do concedente e R\$ 5.443,54 referentes à contrapartida. Teve vigência de 30/12/2011 a 22/4/2013 (peça 1, p. 79-91 e 139-141), tendo os recursos sido liberados por meio da ordem bancária 2012OB800865, de 28/5/2012 (peça 2, p. 18).

2.2 Ocorre que, em decorrência de decisão judicial (peça 3, p. 62), o Poder Judiciário bloqueou a integralidade do recurso do convênio para pagamento de salários atrasados dos servidores municipais, considerando decisão proferida em ação civil pública impetrada em meados de 2012 pelo Ministério Público Estadual.

2.3 Em documento intitulado Informação Técnica 002/2016 - Equipe Gestora de Infraestrutura, datado de 19/7/2016 (peça 2, p. 104), contendo manifestação técnica quanto à execução da obra objeto do convênio, o Incra informou que esta não havia sido executada pela prefeitura de Monsenhor Tabosa/CE, estando o convênio expirado desde 22/4/2013, de modo a prejudicar sensivelmente a regularidade no abastecimento de água nas localidades em sua área de abrangência, sobretudo, em relação à população do assentamento Curitiba.

2.4 Em razão do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, instaurou-se TCE (peça 1, p. 5). No Relatório de TCE (peça 3, p. 66-104) concluiu-se que o prejuízo importaria no valor total dos recursos repassados, imputando-se responsabilidade ao Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante e ao município de Monsenhor Tabosa/CE, em razão da não apresentação da prestação de contas final dos recursos recebidos por meio do convênio.

2.5 Conforme consta à peça 2, p. 182-183, a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República devolveu o processo à Superintendência Regional do Incra no Estado do Ceará para que fossem reexaminados os aspectos motivadores da abertura do processo de TCE, uma vez que não

constava dos autos diligência à José Araújo Souto, ex-Prefeito de Monsenhor Tabosa/CE, responsável pela assinatura do convênio.

2.6 Após a manifestação do referido responsável, o Inkra concluiu que este não deveria constar do processo uma vez que a Justiça considerou improcedente a ação movida contra ele (peça 3, p. 66-104). A TCE foi então instaurada em virtude da não apresentação da prestação de contas e o controle interno concluiu pelo dano integral e pela responsabilidade do município de Monsenhor Tabosa/CE e do prefeito sucessor - Francisco Jeová Sousa Cavalcante (peça 3, p. 115-121).

2.7 Já no âmbito deste Tribunal, os responsáveis acima foram regularmente citados (peças 12 e 20) apresentaram as suas alegações de defesa (peças 14 e 22).

2.8 Em derradeira análise, a Secex-TCE propôs excluir da relação processual o Sr. Francisco Jeová Sousa, ante o acolhimento das suas alegações de defesa, bem como julgar irregulares as contas da municipalidade, aplicando-lhe o débito no valor de R\$ 266.733,68 (ref. maio de 2012) – peça 38, p. 3-4 e peças 39 e 40. Tal proposta foi acolhida pelo parecer do MPTCU (peça 41).

2.9 O Relator a *quo*, Ministro Bruno Dantas, anuiu com as propostas da unidade técnica (peça 44) e foi acompanhado pelos demais Ministros da Colenda 2ª Câmara (peça 43).

2.10 Não conformado, o município de Monsenhor Tabosa/CE interpôs o presente recurso de reconsideração (peça 56), que se fundamenta nas alterações que, adiante, passar-se-á a relatar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se os exames preliminares de admissibilidade efetuados por esta unidade instrutora (peças 58 e 59), ratificado pelo Ministro-Relator Aroldo Cedraz (peça 61), que concluiu pelo conhecimento do recurso de reconsideração acostado à peça 56, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 4.099/2021-TCU-2ª Câmara.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação do recurso

4.1. Constitui objeto do presente exame responder se:

- a) a responsabilidade do município de Monsenhor Tabosa pelo débito deve ser afastada;
- b) houve prescrição do débito.

Da responsabilidade do município

5. O município de Monsenhor Tabosa defende a ausência de responsabilidade pelo débito.

5.1 Sustenta a alegação acima com base nos seguintes argumentos:

a) não teria havido o cometimento de qualquer irregularidade pela municipalidade, mas sim, pelo ex-prefeito, José Araújo Souto, que não teria executado a obra conveniada e teria deixado os recursos serem bloqueados e utilizados pelo Poder Judiciário para o pagamento de salários atrasados dos servidores municipais (peça 56, p. 2-3);

b) ao contrário do decidido por este Tribunal, a responsabilidade pela devolução dos recursos federais deveria ser imputada única e exclusivamente ao ex-prefeito José Araújo Souto, e não ao município de Monsenhor Tabosa, haja vista que teria sido a sua incúria administrativa que teria gerado o bloqueio das contas e a utilização dos valores conveniados em finalidade diversa do objeto conveniado (peça 56, p. 4);

c) o município estaria impossibilitado de regularizar a prestação de contas do convênio, visto que não disporia dos documentos necessários, restando-lhe ajuizar ação civil de ressarcimento, representação criminal e pedido de abertura de tomada de contas especial (TCE), em face do ex-gestor. Nesse contexto, a municipalidade teria tomado todas as medidas que estariam ao seu alcance para responsabilizar o ex-prefeito (peça 56, p. 4).

Análise

5.2 Preliminarmente, as alegações não sustentam qualquer alteração da decisão vergastada, visto que o município de Monsenhor Tabosa apenas reapresentou fatos notórios aos presentes autos.

5.3 Em linhas gerais, a defesa do município de Monsenhor Tabosa não contesta a existência do dano ao erário, mas, apenas, busca imputar a sua responsabilidade ao ex-prefeito, José Araújo

Souto, por não ter executado as obras previstas e ter permitido o bloqueio e o emprego dos recursos convenientes, no pagamento de servidores da municipalidade, em razão de determinação judicial.

5.4 Todavia, os fatos ora apresentados já eram conhecidos e foram levados em consideração por este Tribunal para responsabilizar, apenas o município de Monsenhor Tabosa, pelo dano.

5.5 Nesse sentido, a municipalidade reapresentou a mesma argumentação utilizada em suas alegações de defesa (peça 22), de sorte que já se sabia que o presente ajuste fora firmado na gestão do ex-prefeito, José Araújo Souto, e que a improcedência de ação contra ele movida ensejou o afastamento de sua responsabilidade pelo controle interno, bem como a concessão de medida liminar, pelo Poder Judiciário, bloqueando recursos do município (peça 9, p. 2 e peça 44, p. 1).

5.6 No mesmo sentido, já eram conhecidas as medidas adotadas pela municipalidade no sentido de resguardar o erário e responsabilizar o prefeito antecessor (peça 44, p. 1, item 9.).

5.7 Por último, a imputação de dano, exclusivamente, à entidade municipal está aderente a precedentes anteriores deste Tribunal, à exemplo do Acórdão 4.241/2020-1ª Câmara e dos Acórdãos 7.365/2021, 4.642/2021 e 4.099/2021, todos da 2ª Câmara.

5.8 Desse modo, a mera repetição genérica de fatos já conhecidos não enseja qualquer alteração da decisão vergasta, opinando-se, portanto, pela rejeição das presentes alegações.

Da prescrição do débito

6.1 A alegação de prescrição assume particular relevância, dado o recente julgamento, pelo STF, do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da repercussão geral). Os significativos impactos deste julgamento foram objeto de análise pela Serur nos autos do TC 003.889/2016-5. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peça 68) cópia do exame e do pronunciamento da unidade emitidos pela Serur naquele processo, em que foram fundamentadas as seguintes premissas, que serão consideradas no presente exame:

a) pela jurisprudência até então vigente, a pretensão punitiva exercida pelo Tribunal de Contas estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Já quanto ao débito, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. No entanto, ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação a esse dispositivo, fixando a tese de que “*é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*”;

b) embora o RE 636.886 tenha por objeto a execução de acórdão condenatório proferido pelo TCU, a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da Constituição, afeta a ação de ressarcimento como um todo, abrangendo não só a execução, mas também a pretensão condenatória. E, ao contrário da decisão proferida no julgamento do tema 897 (RE 852.475), no tema 899, relativo à atuação do Tribunal de Contas, a conclusão de que a pretensão de ressarcimento é prescritível foi estabelecida de forma categórica, sem ressaltar as condutas dolosas qualificáveis como ato de improbidade;

c) 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, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta (em especial, a quantificação do dano) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

d) o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo. Não obstante a relevância dos fundamentos utilizados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, favoráveis à aplicação do Código Civil, a Lei 9.873/1999 adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, em decisões posteriores ao Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Assim, até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do tribunal de contas deve observar o regime Lei 9.873/1999;

e) considerando, porém, que o acórdão proferido no RE 636.886 ainda está sujeito à oposição de embargos declaratórios, não é recomendável reconhecer a prescrição desde logo, ante a possibilidade de esclarecimento da decisão em sentido diverso do ora defendido (notadamente quanto aos atos dolosos) ou mesmo a modulação de seus efeitos, para preservar as ações de controle instauradas com base no entendimento jurisprudencial até então vigente;

f) assim, nos casos em que a prescrição não tenha ocorrido por nenhum dos dois regimes (Código Civil ou Lei 9.873/1999), o desfecho do processo não se alterará, qualquer que seja a premissa adotada (imprescritibilidade, prescritibilidade pelo Código Civil ou pela Lei 9.873/1999), viabilizando-se o imediato julgamento. Já nas situações em que a pretensão de ressarcimento esteja prescrita por algum dos dois regimes, ou por ambos, é recomendável que o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal.

6.2 As manifestações da Serur juntadas à peça 68 foram elaboradas quando ainda não estava disponibilizado o inteiro teor do acórdão do RE 636.886. Em nova análise após a publicação da decisão (DJe de 24/6/2020), inclusive mediante o cotejo com os demais votos proferidos no julgamento, conclui-se pela subsistência das premissas indicadas acima, cabendo destacar dois aspectos relevantes.

6.3 O primeiro diz respeito à ressalva aos atos dolosos de improbidade. Observa-se que tanto na manifestação do TCU, como *amicus curiae* (peça 35 do RE 636.886), como na manifestação do Ministério Público Federal na condição de fiscal da ordem jurídica (peça 38), o tema 897 foi invocado com o fim de preservar a atuação dos tribunais de contas no caso de prejuízos causados dolosamente, mediante condutas típicas de improbidade administrativa. Todavia, o pedido não foi acolhido. No ponto, não houve divergência quanto ao entendimento do relator, de que “as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa”.

6.4 O segundo aspecto diz respeito à não incidência do Código Civil no regime de prescrição do ressarcimento. Nos votos em que a questão do prazo prescricional foi abordada, a referência foi sempre ao prazo quinquenal, usualmente adotado pelas normas de direito público.

6.5 Com essas explicações adicionais, passa-se à análise da prescrição no caso em exame, considerando-se as premissas indicadas anteriormente.

Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário]

6.6 Primeiramente, cabe antecipar que o débito apurado não prescreveu segundo os critérios estabelecidos pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

6.7 Com efeito, a referida decisão estabeleceu o seguinte entendimento: (i) a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (10 anos) e é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada; (ii) o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição; (iii) haverá suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa; (iv) a prescrição será aferida independentemente de alegação da parte; e (v) o entendimento do mencionado acórdão será aplicado de imediato aos processos novos e aos pendentes de decisão.

6.8 Nesse sentido, o prazo prescricional, segundo os critérios do código civil vigente, começou a correr em 22/5/2013, data que venceu o prazo de prestação de contas (peça 1, p. 173).

6.9 Considerando que a citação foi determinada, em janeiro de 2019, por este Tribunal (peça 18), em prazo inferior aos dez anos, operando, portanto, a interrupção do prazo prescricional (reinício da contagem), não houve a prescrição pelos critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

6.10 Conforme será demonstrado a seguir, não se deu a prescrição do débito com base nos critérios da Lei 9.873/1999, uma vez que todas as interrupções do prazo se deram em prazo inferior a cinco anos (art. 1º).

6.11 Primeiramente, a prescrição do débito, segundo os critérios da Lei 9.873/1999, começou a correr em junho de 2016, momento do primeiro ato de apuração, após a omissão do dever de prestar contas, consubstanciado na solicitação de atuação de processo administrativo de TCE (peça 1, p. 5).

6.12 Em 23/4/2019, o município de Monsenhor Tabosa/CE recebeu ofício citatório (peça 21), o que ensejou interrupção do prazo prescricional fundada no art. 2º, I, da Lei 9.873/1999.

6.13 Em 16/3/2021, a decisão vergastada confirmou o dano e a responsabilidade da municipalidade (peça 43).

6.14 Portanto, conforme se depreende das datas grifadas, o feito não ficou mais de cinco anos sem decisão entre uma interrupção de prazo e a seguinte, de modo que não houve a prescrição pelos critérios da Lei 9.873/1999.

Conclusão sobre a prescrição

6.15 Por todo o exposto, o débito em análise não prescreveu nem pelos critérios estabelecidos pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenários e nem pelos previstos na Lei 9.873/1999.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, ante os elementos constantes destes autos, o contexto normativo e as diretrizes jurisprudenciais aplicáveis ao caso, conclui-se:

(i) não ser possível o afastamento do dano em relação ao município de Monsenhor Tabosa/CE (itens 5.);

(ii) não ter ocorrido a prescrição do débito (itens 6.);

7.1 Por todo o exposto, propõe-se a negativa de provimento ao recurso, visto que não foram carreados argumentos que possuam o condão de alterar a decisão vergastada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante ao exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992 e art. 285 do RI/TCU:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) informar ao recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

É o Relatório.