

Proc. TC 010.493/2004-8
Prestação de Contas
Recurso de Reconsideração

Parecer

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Senhor Luiz Carlos Bonelli (peça 80), Superintendente Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) no Estado de Mato Grosso do Sul, no período de 14/3/2003 a 12/3/2008, contra o Acórdão 2.864/2019 (peça 56), esclarecido pelo Acórdão 155/2020 (peça 72), ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, no qual o Tribunal conheceu de recurso de revisão deste Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) e julgou irregulares as contas ordinárias do ex-gestor, relativas ao exercício de 2003.

2. Originalmente, o processo trata de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) (peças 21 e 22), na pessoa do ilustre Procurador Lucas Rocha Furtado, em razão de indícios de irregularidades não examinadas no processo de contas ordinárias do exercício de 2003 do Incra, julgado por meio do Acórdão de Relação 5.053/2008-TCU-2ª Câmara (peça 10, p. 26-29), de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 2.864/2019 - Plenário (peça 56), relatado pelo Ministro Vital do Rêgo.

3. Na ocasião, o Tribunal julgou as contas do Senhor Luiz Carlos Bonelli regulares, dando-lhe quitação plena, nos termos do item 1.11 do referido acórdão (peça 10, p. 26-29), julgado na sessão de 18/11/2008.

4. Antes, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados já havia solicitado ao Tribunal a verificação da aplicação de recursos federais na implantação e operacionalização dos Assentamentos Itamarati I e II, em Ponta Porã/MS. A Corte, em atendimento ao pedido, instaurou, em 6/8/2008, o TC 020.918/2008-7 e realizou auditoria sobre os referidos empreendimentos.

5. O Tribunal, por meio do Acórdão 356/2012-TCU-Plenário, julgado na sessão de 15/2/2012, alterado pelo Acórdão 2.076/2014-TCU-Plenário, julgou, no âmbito do TC 020.918/2008-7, irregulares as contas do Senhor Luiz Carlos Bonelli, aplicando-lhe multa.

6. Diante das irregularidades apontadas, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), na pessoa do ilustre Procurador Lucas Rocha Furtado, interpôs recursos de revisão, com vistas a reabrir as contas ordinárias do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), relativas ao exercício de 2003.

7. Os pedidos envolviam a gestão dos Senhores Carlos Mário Guedes de Guedes, Superintendente Nacional de Desenvolvimento Agrário (peça 14, p. 2-3), Raimundo Monteiro dos Santos, Superintendente Regional do Incra no Estado do Maranhão (peça 21, p. 1-2); e Luiz Carlos Bonelli, Superintendente Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul, naquele período (peça 22, p. 1-6).

8. No julgamento do recurso de revisão interposto pelo MPTCU em face do Senhor Luiz Carlos Bonelli, o Tribunal, por intermédio do Acórdão 2.864/2019 (peça 56), esclarecido pelo Acórdão 155/2020 (peça 72), ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, reconheceu o impacto das irregularidades na gestão desse responsável e julgou irregulares suas contas ordinárias do exercício de 2003.

9. Irresignado, o Senhor Luiz Carlos Bonelli interpôs recurso de reconsideração (peça 80), requerendo a reavaliação do referido acórdão. O processo foi instruído pela então Secretaria de Recursos, atual Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), à peça 92, a qual concluiu que, no mérito, os argumentos do responsável não deveriam prosperar. Contudo, propôs o sobrestamento do feito, até que sobreviesse norma específica destinada a disciplinar a prescrição no Tribunal (peça 92, p. 33-34).

10. O MPTCU, na pessoa do Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se pelo provimento parcial do recurso do Senhor Luiz Carlos Bonelli, em razão da incidência da prescrição, cabendo a reforma do acórdão recorrido, de modo a julgar regulares com ressalvas as contas do responsável (peça 95).
11. Tendo em vista a edição da Resolução/TCU 344/2022, o Ministro Relator, em despacho proferido em 7/2/2023 (peça 101), devolveu os autos à AudRecursos, apenas para análise da prescrição, à luz do novo normativo, com subsequente avaliação do tema por este *parquet* especializado.
12. A AudRecursos, em manifestações uniformes (peças 102-104), reconheceu, de ofício, a incidência da prescrição ordinária e propôs o arquivamento dos autos.
13. De fato, a conclusão da unidade técnica se mostra acertada, não obstante possam ser apontados marcos prescricionais distintos.
14. De acordo com o art. 2º da Resolução/TCU 344/2022, prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento do Tribunal.
15. Por outro lado, conforme o art. 3º 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.
16. A Resolução/TCU 344/2022 prevê, em seu art. 4º, inciso IV, que o prazo de prescrição será contado do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.
17. A unidade técnica aponta o último dia do ano de 2003 como termo inicial da contagem da prescrição, mas é importante mencionar que as contas do ora recorrente, relativas àquele exercício, foram definitivamente julgadas pela regularidade, por intermédio do Acórdão de Relação 5.053/2008-TCU-2ª Câmara (peça 10, p. 26-29).
18. A análise das contas restou reaberta após irregularidades conhecidas pelo Tribunal no âmbito do TC 020.918/2008-7, em relatório de auditoria datado de **16/6/2008**, conforme peças 17, p. 25-50; e 18-19 daqueles autos. Esse, portanto, poderia ser o termo inicial da contagem da prescrição, com fulcro no inciso IV do art. 4º da Resolução/TCU 344/2022.
19. Todavia, não se pode olvidar que, de acordo com o art. 9º da Resolução/TCU 344/2022, a interposição do recurso de revisão dá origem a um novo processo de controle externo, para fins de incidência dos prazos prescricionais.
20. Dessa forma, o recurso de revisão interposto pelo MPTCU, na pessoa do ilustre Procurador Lucas Rocha Furtado, em **2/5/2012** (peça 22), em face do julgamento das contas do Senhor Luiz Carlos Bonelli deu ensejo a novo processo, no que concerne ao cômputo do prazo prescricional.
21. Por outro lado, nos termos do inciso II do art. 7º da Resolução/TCU 344/2022, o prazo de prescrição deve ser suspenso durante o sobrestamento do processo, mas desde que essa paralisação não tenha sido provocada pelo TCU e sim por fatos alheios à vontade da Corte, em decisão fundamentada.
22. Ou seja, a suspensão do prazo de prescrição, de acordo com o normativo, é fato processual extraordinário e deve ser sobejamente fundamentada.
23. Diante disso, compartilha-se do posicionamento da unidade técnica, que está em sintonia com manifestações anteriores da antiga Serur (peças 92-94), realizadas com fulcro na Lei 9.873/1999, no sentido de que os três atos de sobrestamento do presente processo nenhuma relação tinham com a situação jurídica do Senhor Luiz Carlos Bonelli.
24. Inicialmente, o Tribunal, por meio do Acórdão de Relação 5.053/2008-TCU-2ª Câmara (peça 10, p. 26-29), relatado pelo Ministro Ubiratan Aguiar, prolatado na sessão de 18/11/2008, determinou o sobrestamento apenas das contas dos Senhores Roberto Kiel, até a apreciação do TC 013.299/2006-0, e Carlos Correia, até o julgamento do TC 018.613/2007-9. Lembre-se que, nesse mesmo julgado, o ora recorrente teve as contas julgadas regulares.

25. Igualmente, em 14/4/2010, o então Ministro Relator José Jorge emitiu despacho em que determinou o sobrestamento do julgamento dos autos em relação às contas do Senhor Carlos Mário Guedes de Guedes também até a apreciação do TC 013.299/2006-0 (peça 16, p. 22).

26. Por fim, em 9/5/2012, o Ministro José Jorge fez expressa referência ao TC 013.299/2006-0, para postergar o sobrestamento do julgamento final do presente processo (peça 27), sem fazer qualquer menção à situação individual do Senhor Luiz Carlos Bonelli, sendo que as contas do responsável sequer haviam sido reabertas, estando, até aquele momento, incólume o julgamento pela regularidade.

27. É importante ressaltar que, não obstante constem todos os documentos em um único processo físico ou eletrônico, as contas de cada um dos gestores responsáveis são analisadas e julgadas de maneira individual.

28. Em empréstimo do Direito Processual Civil e tendo em vista as mais variadas concepções existentes, processo, com base na doutrina de Oskar Von Büllow e nos preceitos de Elio Fazzalari, “deve ser entendido como uma relação jurídica em contraditório” (Neves, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil – volume único**. 8. ed. Salvador: Ed. Juspodivm. 2016, p. 100).

29. Com base nessa premissa, não há necessária identidade entre o processo físico ou eletrônico e a respectiva relação jurídica de direito processual, que envolverá, no caso do processo administrativo, considerando os conceitos do Processo Civil, as partes e o Estado, em contraditório.

30. De acordo com o §1º do artigo 1º da recente Instrução Normativa/TCU 84, de 22/4/2020:

Prestação de contas é o instrumento de gestão pública mediante o qual os administradores e, quando apropriado, os responsáveis pela governança e pelos atos de gestão de órgãos, entidades ou fundos dos poderes da União apresentam e divulgam informações e análises quantitativas e qualitativas dos resultados da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do exercício, com vistas ao controle social e ao controle institucional previsto nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal.

31. Assim, no processo de prestação de contas ordinárias, os responsáveis apresentam as informações necessárias para a comprovação da regular gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do exercício, com vistas ao controle social e ao controle institucional previsto nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal, estabelecendo relação jurídico-processual própria e desvinculada, como regra, dos demais gestores.

32. Diante disso, compartilha-se do posicionamento do Ministro Vital do Rêgo quando da admissibilidade do recurso de revisão do MPTCU (peça 33), que alterou o julgamento das contas do recorrente, no sentido de que as condutas dos gestores que integram o rol de responsáveis em prestações de contas anuais são analisadas de forma individual, havendo vários processos em um único processo administrativo (peça 33, p. 1):

9. De outra parte, não há previsão regulamentar que obrigue o Ministério Público a incluir em um único recurso tudo o que afeta a todos os responsáveis do processo. **Considero aqui que, embora agregados num único processo administrativo, de fato existem vários processos que correspondem à quantidade de responsáveis, cujas condutas foram individualmente analisadas por este Tribunal.** (Grifos acrescidos)

33. Dessa forma, sem que o Relator *ad quem* tenha feito referência expressa e fundamentada à condição das contas do Senhor Luiz Carlos Bonelli, não se pode considerar os atos de sobrestamento contidos no processo como causas suspensivas da prescrição em face do responsável, nos termos do inciso II do art. 7º da Resolução/TCU 344/2022.

34. Assim, após o despacho do Relator *ad quem*, em 9/5/2012 (peça 27), o presente processo teve novo andamento relevante apenas em 19/9/2017 (peça 29), portanto, mais de cinco anos depois, configurando-se prescrição ordinária.

35. Destaque-se que o processo que deu origem à reabertura das contas do ora recorrente transitou em julgado em 3/9/2014 (TC 020.918/2008-7 – peça 346), após a prolação do Acórdão 356/2012-TCU-Plenário (TC 020.918/2008-7 – peça 106, p. 62-67), alterado pelo Acórdão 2.076/2014-TCU-Plenário (TC 020.918/2008-7 – peça 339).

36. Ou seja, ainda que se considere, de forma unificada, os dois processos administrativos, para delinear a possibilidade de julgamento das contas do responsável, teriam se passado mais de três anos, entre o trânsito em julgado do TC 020.918/2008-7 e o próximo andamento relevante nos presentes autos, **em 19/9/2017** (peça 29), incorrendo-se em prescrição intercorrente.

37. Por fim, em respeito ao art. 283 do Regimento Interno do Tribunal, o Senhor Luiz Carlos Bonelli foi notificado para apresentar contrarrazões recursais em relação ao recurso do *parquet* especializado apenas **em 28/2/2019** (peça 42 e 44), mais de 15 anos após o fim do período relativo às contas ordinárias. O longo prazo transcorrido traz, também, inquestionáveis prejuízos ao contraditório e à ampla defesa da parte.

38. Posto isso, esta representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com o encaminhamento uniforme sugerido pela unidade técnica (peças 102-104), no sentido de conhecer do recurso interposto, reconhecer de ofício a prescrição e arquivar o presente processo, com fulcro no art. 11 da Resolução/TCU 344/2022 c/c o art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

Ministério Público de Contas, 31 de julho de 2023.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral