

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 030.650/2015-1

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Recorrente: Domingos Pereira Coelho, ex-prefeito

Unidade: Prefeitura Municipal de Formoso do Araguaia/TO

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TCE. CONVÊNIO. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. ASSENTAMENTOS RURAIS FAMILIARES. CONTAS IRREGULARES. PRESCRIÇÃO DA MULTA. CONHECIMENTO DO RECURSO. A IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MULTA POR SE ENCONTRAR PRESCRITA NÃO IMPLICA A REGULARIDADE DAS CONTAS. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA AO RECORRENTE.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Domingos Pereira Coelho, ex-prefeito de Formoso do Araguaia/TO, contra o Acórdão 2.024/2018 – 2ª Câmara, que julgou suas contas irregulares em decorrência de impropriedades na execução dos Convênios 457/1997 e 177/1999, celebrados com o Ministério da Integração Nacional para a implantação e a continuidade do Projeto Jaburu, destinado ao assentamento de 136 famílias na região.

2. O acórdão recorrido foi exarado nos seguintes termos:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Domingos Pereira Coelho, nos termos dos arts. 1º; 16, inciso III, alínea ‘b’, e 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, e dos arts. 1º, inciso I; 209, incisos I e II, e 210, § 2º, do RITCU, sem lhe aplicar, contudo, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em face da prescrição da pretensão punitiva do TCU suscitada pelo Acórdão 1.441/2016 – Plenário; e

9.2. determinar que a unidade técnica envie a cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamenta, ao responsável.”

3. Transcrevo, a seguir, excerto do parecer da Serur que analisou os argumentos do recorrente:

“HISTÓRICO

2. Como histórico, é esclarecedor o seguinte excerto de voto do relator a quo:

‘Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional em desfavor de Domingos Pereira Coelho, ex-prefeito de Formoso do Araguaia/TO (gestão: 1997-2000), diante da impugnação dos dispêndios com os recursos federais aportados ao Convênio 457/1997 e ao Convênio 177/1999, tendo os aludidos ajustes sido celebrados, respectivamente, sob os montantes de R\$ 1.320.651,70 e de R\$ 1.956.452,44 para a implantação e a continuidade do Projeto Jaburu destinado ao assentamento de 136 famílias na região, conforme os correspondentes planos de trabalhos acostados à peça 5 (pp. 66-71) e à peça 17 (pp. 136-139).

2. Como visto, para a execução dos correspondentes objetos pactuados, foi previsto o aporte de recursos federais na ordem de R\$ 1.320.651,70, para o Convênio 457/1997 e de R\$ 1.956.452,44, para o Convênio 177/1999, cabendo à municipalidade, respectivamente, as contrapartidas de R\$ 120.514,70 e de R\$ 206.452,44, mas foram efetivamente transferidos os valores de R\$ 1.200.137,00 e de R\$ 1.750.000,00, perfazendo o montante de R\$ 2.950.137,00, com os prazos finais para as prestações de contas sido originalmente fixados, respectivamente, em 31/12/1998 e em 02/03/2001.

3. Embora as fiscalizações realizadas nos empreendimentos tenham aferido a execução e o funcionamento das obras (peça 28, pp. 65/89), foi originalmente suscitada a ausência de nexo de causal entre os recursos aportados e os dispêndios incorridos nos ajustes, e, por essa linha, na fase interna da TCE, foi proposta a total impugnação dos dispêndios com os recursos federais transferidos para a responsabilização de Domingos Pereira Coelho, como então prefeito (peça 29, pp. 302, 304 e 310).

(...)

8. Estando, contudo, os autos conclusos para o julgamento, o responsável acostou petição superveniente à peça 47, requerendo o reconhecimento da prescrição e o recebimento para a análise das notas fiscais inerentes aos pagamentos efetuados no bojo do Convênio 457/1997 por meio dos Cheques 937555, 937556 e 937559, respectivamente, sob os valores de R\$ 550.000,00, de R\$ 100.000,00 e de R\$ 295.475,20 (peça 6, p. 200, e peça 8, pp. 116, 118 e 120).

9. Diante da superveniência dessa nova documentação, em homenagem ao princípio da ampla defesa, determinei o retorno do processo à Secex/TO para a sua nova análise sobre o feito e, após a implementação dessa medida (peça 49), a Secex/TO anotou que, em face dos novos elementos acostados aos autos, não mais subsistiriam os fundamentos para a rejeição das alegações de defesa do responsável, devendo as suas contas serem julgadas regulares, com quitação plena.

10. De outra sorte, à peça 51, a despeito de aduzir que as aludidas notas fiscais teriam suprido a original falha detectada sobre a documentação probatória, o MP/TCU sugeriu o afastamento do débito originalmente apontado nestes autos, mas, ao observar a execução de itens de serviço com evidentes deficiências construtivas e em desconformidade com o projeto original, requerendo a adoção 'de medidas corretivas e de aportes de recursos posteriores ao término da vigência dos convênios para atender à funcionalidade do empreendimento', o **parquet** pugnou pela irregularidade das contas do ex-prefeito sem a aplicação, contudo, da correspondente multa legal, em face da prescrição da pretensão punitiva do TCU.

11. Incorporo o derradeiro parecer do MP/TCU a estas razões de decidir.

12. Após a devida análise técnica, anotou que as referidas notas fiscais teriam elidido o indicativo inicial de débito imputável ao responsável.

13. A nova documentação, todavia, não tem força bastante para afastar a mácula na execução do Convênio 177/1999, em face da indevida antecipação de pagamentos autorizada pelo ex-prefeito, a partir dos boletins de medição dos serviços no intervalo de paralisação das obras, a despeito de a vistoria realizada ter anunciado a relativa compatibilidade desses pagamentos com o índice de execução da obra, devendo-se destacar, ainda, a execução de alguns itens de serviço com evidentes deficiências construtivas e em descompasso com o projeto original.

14. Diante desses elementos até aqui detectados nos autos, mostra-se adequada a proposta do MP/TCU no sentido do afastamento do débito, com a subsistência das referidas irregularidades configuradoras de grave infração à norma legal orçamentário-financeira, devendo o TCU julgar irregulares as contas do aludido responsável, sem lhe aplicar, contudo, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em face da prescrição da pretensão punitiva do TCU.'

2.1. É dizer: foi afastada a imputação de débito ao recorrente, ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, mas houve o julgamento pela irregularidade das contas.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade realizado pelo Sar/Serur (peça 63), que opinou pelo conhecimento do recurso, nos termos dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos do item 9.1 do Acórdão 2.024/2018 – 2ª Câmara. O Excelentíssimo Senhor Ministro José Múcio Monteiro, mediante despacho de peça 66, concordou com esta unidade técnica.

EXAME DE MÉRITO

Delimitação

4. Constitui objeto do presente recurso definir se a prescrição da pretensão punitiva implica no julgamento pela regularidade destas contas.

5. Da prescrição da pretensão punitiva e do julgamento pela irregularidade destas contas

5.1. Defendeu-se que a prescrição da pretensão punitiva implica no julgamento pela regularidade destas contas, com base nos seguintes argumentos:

5.2. Mostram-se tão radicais os efeitos resultantes do reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do Estado que esse fato revela-se apto a provocar inúmeras consequências de ordem jurídica, destacando-se, entre outras, aquelas que importam em: (a) extinguir a punibilidade do agente; (b) legitimar a absolvição sumária do imputado (CPP, art. 397, inciso IV); (c) não permitir que se formule contra o acusado juízo de desvalor quanto à sua conduta pessoal e social; (d) assegurar ao réu a possibilidade de obtenção de certidão negativa de antecedentes penais (Resolução-STF 356/2008, v.g.); (e) obsta o prosseguimento do processo penal de conhecimento em razão de perda de seu objeto; (f) manter íntegro o estado de primariedade do réu; e (e) vedar a instauração contra o acusado de novo processo penal pelo mesmo fato.

5.3. Assim, não se encontra correta a decisão proferida nestes autos que, embora tenha reconhecido a prescrição, julgou o mérito e entendeu por irregulares as contas do recorrente.

Análise:

5.4. O recorrente trouxe à baila diversos efeitos da prescrição na seara do Direito Penal. No entanto, observa-se que este Tribunal é regido pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992).

5.5. Raciocínio contínuo, não cabe a alegação de prescrição dos débitos, em face da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, nos termos do art. 37, § 5º, da Lei Maior. Sobre o tema, impende trazer à colação a tese defendida pelo preclaro Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa do Tribunal de Contas da União, apresentada na Sessão de 27/01/2005 da 2ª Câmara, mediante voto revisor, no processo TC-005.378/2000-2:

‘9. Não obstante essa discussão, entendo que o TCU não deve aplicar o Código Civil subsidiariamente, com a finalidade de definir qual o prazo de prescrição a ser adotado nesta Corte de Contas, uma vez que as ações de ressarcimento ao patrimônio público são imprescritíveis, **ex vi** do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, **in verbis**:

‘Art. 37. A Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 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.’ (grifos acrescentados)

10. Ressalto, por oportuno, que essa já foi a tendência do entendimento deste Tribunal, consoante se infere, por exemplo, do parecer do Ministério Público emitido no TC-674.018/1985-0 (Acórdão 124/1994, Ata 50/1994 – Plenário).

11. Vê-se, da leitura atenta do parágrafo 5º do art. 37, que foram estabelecidos dois gêneros de ações à disposição do poder público:

11.1. a 1ª parte do parágrafo – ‘prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário’ – que estabelece as ações relativas às punições ao agente que cause dano ao erário;

11.2. a 2ª parte do parágrafo – ‘ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento’ – que estabelece serem imprescritíveis as ações tendentes a determinar o ressarcimento dos danos causados pelos agentes a que alude o subitem anterior.

12. Nesse sentido preleciona José Afonso da Silva (**in** Curso de Direito de Constitucional Positivo, ed. Malheiros, 22ª edição, 2003, página 653):

‘Se a Administração não toma providência à sua apuração e à responsabilização do agente, a sua inércia gera a perda do seu **ius persecuendi**. É o princípio do art. 37, § 5º, [da CF] que dispõe:

(...). *Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e a punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (**dormientibus non succurrit ius**). Deu-se assim à Administração inerte o prêmio da imprescritibilidade na hipótese considerada.*

13. Da mesma forma opina Celso Antônio Bandeira de Mello (*in* Curso de Direito Administrativo, ed. Malheiros, 12ª edição, 2000, página 124):

'(...) por força do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, são imprescritíveis as ações de ressarcimento por ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário.'

14. E ainda, Uadi Lamêgo Bulos (*in* Constituição Federal Anotada, ed. Saraiva, 4ª edição, 2002, página 615):

'Esse dispositivo prevê duas situações distintas: uma relativa à sanção pelo ato ilícito, outra relacionada à reparação do prejuízo. No primeiro aspecto, fica a lei ordinária encarregada de fixar os prazos prescricionais; no segundo, garantiu-se a imprescritibilidade das ações - medida considerada imprópria, mas que veio consagrada na Constituição de 1988.'

15. Também o Superior Tribunal de Justiça entende que as ações de ressarcimento ao patrimônio público são imprescritíveis, por força do aludido art. 37, § 5º, da Constituição Federal, consoante se observa de recentes julgados, **exempli gratia**:

15.1. RESP 403.153/SP – Relator Ministro José Delgado (1ª Turma, Diário da Justiça de 20/10/2003, página 181):

Ementa: '(...) É imprescritível ação civil pública visando à recomposição do patrimônio público (art. 37, § 5º, CF/1988)'; e

15.2. RESP 328.391/DF – Relator Ministro Paulo Medina (2ª Turma, Diário da Justiça de 2.12.2002, página 198):

Ementa: ' (...) Demais disso, conforme a mais autorizada doutrina, por força do disposto no § 5º do art. 37 da Constituição Federal, a ação regressiva é imprescritível.'

16. Ante o que expus, concluo que as medidas desta Corte de Contas tendentes a promover o ressarcimento ao patrimônio público são imprescritíveis, **ex vi** do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, não havendo de se cogitar de aplicação subsidiária do novo Código Civil.'

5.6. Entende-se que a aludida tese, pela sua pertinência e por estar amparada na melhor doutrina e na jurisprudência pátrias, deve ser acolhida. Nessa vereda, merece destaque que o Tribunal de Contas da União, ao resolver incidente de uniformização de jurisprudência (TC-005.378/2000-2, Acórdão 2.709/2008 – Plenário), firmou exegese no sentido de:

'deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN-TCU 56/2007.'

5.7. De mais a mais, recentemente, o STF apreciou tema ao qual havia atribuído repercussão geral (Tema 897: prescricibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa). Na ocasião, a Suprema Corte fixou a seguinte tese: *'São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa'*. O caso representativo da controvérsia foi o RE 852475, julgado na Sessão de 08/08/2018 (Redator para o acórdão Min. Edson Fachin – votos/acórdão ainda não publicados até esta data).

5.8. Pois bem. Em tese, na hipótese de existência de débito, ainda que tenha havido a prescrição da pretensão punitiva do TCU, é imprescindível o julgamento pela irregularidade nas contas (**ex vi** do art. 16, inciso III, alíneas 'c' ou 'd'). É dizer: a hipótese de prescrição da pretensão punitiva não implica no julgamento pela regularidade das contas.

5.9. Destarte, *mutatis mutandis*, a prescrição da pretensão punitiva não implica no julgamento pela regularidade das contas, na hipótese de prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (*ex vi* do art. 16, inciso III, alínea 'b'). Noutro falar: o julgamento pela irregularidade nas contas não é afetado pela prescrição da pretensão punitiva do TCU.

5.10. Posta assim a questão, entende-se que se deva negar provimento ao presente recurso de reconsideração.

CONCLUSÃO

6. *Ex positis*, conclui-se que o julgamento pela irregularidade nas contas não é afetado pela prescrição da pretensão punitiva do TCU. Daí por que se deve negar provimento ao presente recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, propõe-se ao Tribunal de Contas da União que:

- a) conheça do presente recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dê ciência do acórdão que for prolatado ao recorrente e aos demais interessados, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.”

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado neste processo pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento da unidade técnica.

É o relatório.