

## INSTRUÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DE RECURSOS

### 1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

|                                                                                      |                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| <b>TC - 011.547/2015-4</b>                                                           | <b>ESPÉCIE RECURSAL:</b> Recurso de reconsideração.                      |
| <b>NATUREZA DO PROCESSO:</b> Tomada de Contas Especial.                              | <b>PEÇA RECURSAL:</b> R003 - (Peças 94 a 96).                            |
| <b>UNIDADE JURISDICIONADA:</b> Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo. | <b>DELIBERAÇÃO RECORRIDA:</b> Acórdão 645/2020-TCU-1ª Câmara - (Peça 57) |

| NOME DO RECORRENTE     | PROCURAÇÃO | ITEM(NS) RECORRIDO(S) |
|------------------------|------------|-----------------------|
| Maria Marta Baião Seba | peça 39    | 9.3 e 9.4             |

### 2. EXAME PRELIMINAR

#### 2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

|                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| O recorrente está interpondo recurso de reconsideração contra o Acórdão 645/2020-TCU-1ª Câmara pela primeira vez? | N/A |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

Não há que se falar em preclusão consumativa do expediente em exame, ante a inadequação descrita no item 2.5.

#### 2.2. TEMPESTIVIDADE

O recurso de reconsideração foi interposto dentro do prazo previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU?

| NOME DO RECORRENTE     | NOTIFICAÇÃO             | INTERPOSIÇÃO  | RESPOSTA |
|------------------------|-------------------------|---------------|----------|
| Maria Marta Baião Seba | 2/3/2020 - SP (Peça 68) | 9/3/2021 - DF | N/A      |

Não há que se falar em análise de tempestividade do expediente em exame, ante a inadequação descrita no item 2.5.

#### 2.3. LEGITIMIDADE

|                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Trata-se de recurso interposto por responsável/interessado habilitado nos autos, nos termos do art. 144 do RI-TCU? | N/A |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

Não há que se falar em análise de legitimidade do expediente em exame, ante a inadequação descrita no item 2.5.

#### 2.4. INTERESSE

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| Houve sucumbência da parte? | N/A |
|-----------------------------|-----|

Não há que se falar em análise de interesse do expediente em exame, ante a inadequação descrita no item 2.5.

## 2.5. ADEQUAÇÃO

|                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| O recurso indicado pelo recorrente é adequado para impugnar o Acórdão 645/2020-TCU-1ª Câmara? | N/A |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

Para análise do presente requisito, observa-se oportuno a realização de um breve histórico dos autos.

Trata-se de peça nominada de “recurso de reconsideração” apresentada por Maria Marta Baião Seba (peças 94-96) em face do Acórdão 645/2020-TCU-1ª Câmara (peças 57).

Em síntese, examinou-se nestes autos a Tomada de Contas Especial, julgada por esta Corte de Contas por meio do Acórdão 4.983/2017-TCU-1ª Câmara (peça 22), retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 7.106/2017-TCU-1ª Câmara (peça 29).

Em face dessa decisão foi interposto o recurso de reconsideração (peça 42), que restou conhecido e provido parcialmente, reformando o Acórdão 4.983/2017-TCU-1ª Câmara, conforme o Acórdão 645/2020-TCU-1ª Câmara (peça 57), *verbis*:

- 9.1. conhecer do recurso para dar-lhe provimento parcial;
- 9.2. tornar insubsistentes os itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 4.983/2017-TCU-1ª Câmara;
- 9.3. julgar irregulares as contas do Centro Informação Mulher e de Maria Marta Baião Seba, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, III, “b” e “c”, 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, e condená-los, em regime de solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

| VALOR ORIGINAL (Reais) | DATA DA OCORRÊNCIA | Natureza (Débito/Crédito) |
|------------------------|--------------------|---------------------------|
| 75.255,00              | 24/3/2010          | Débito                    |
| 2.000,00               | 24/3/2010          | Crédito                   |
| 2.000,00               | 24/3/2010          | Crédito                   |
| 2.000,00               | 24/3/2010          | Crédito                   |
| 1.500,00               | 24/3/2010          | Crédito                   |
| 1.500,00               | 25/3/2010          | Crédito                   |
| 1.000,00               | 26/3/2010          | Crédito                   |
| 1.500,00               | 26/3/2010          | Crédito                   |
| 50.500,00              | 8/4/2010           | Débito                    |
| 2.000,00               | 9/4/2010           | Crédito                   |
| 1.500,00               | 9/4/2010           | Crédito                   |
| 3.000,00               | 12/4/2010          | Crédito                   |
| 1.500,00               | 20/4/2010          | Crédito                   |
| 1.500,00               | 2/7/2010           | Crédito                   |
| 50.500,00              | 10/12/2010         | Débito                    |



9.4 aplicar ao Centro Informação Mulher e à Maria Marta Baião Seba, a multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 23.500,00 (vinte e três mil e quinhentos reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Contra a decisão condenatória, a recorrente interpôs recurso de revisão (peça 76), que foi não conhecido, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, por força do Acórdão 285/2021-TCU-Plenário (peça 92).

Neste momento, a recorrente ingressa com o recurso em exame, com o objetivo de impugnar o Acórdão 645/2020-TCU-1ª Câmara, que julgou seu recurso de reconsideração.

Feito o histórico, passa-se ao exame.

O recurso de reconsideração constitui-se na espécie recursal cabível nos processos deste Tribunal que versam sobre contas, nos termos dos artigos 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c artigo 285 do Regimento Interno/TCU.

Tal peça apelativa já foi ajuizada neste processo em face da decisão de mérito, qual seja, o Acórdão 4.983/2017-TCU-1ª Câmara, conforme exposto acima.

O art. 278, § 4º, do Regimento Interno/TCU dispõe que "não se conhecerá de recurso da mesma espécie, exceto embargos de declaração, pela parte ou pelo Ministério Público junto ao TCU, contra deliberação que apreciou o primeiro recurso interposto".

No caso em exame, a recorrente interpõe recurso de reconsideração contra o Acórdão 645/2020-TCU-1ª Câmara, deliberação mediante a qual se apreciou o recurso de reconsideração interposto pela própria recorrente contra o acórdão condenatório.

Sendo assim, nos termos do art. 278, § 4º, do Regimento Interno/TCU, o recurso de reconsideração sob análise não deve ser conhecido, por ser inadequado para combater deliberação que apreciou o primeiro recurso interposto.

Ademais, observa-se que na peça recursal (peças 94-96) a recorrente apresenta argumentos que pretendem contestar a decisão de mérito, cuja rediscussão não se mostra mais possível, em razão da preclusão consumativa, prevista no art. 278, § 3º, do Regimento Interno/TCU, que se operou devido ao recurso de reconsideração anteriormente interposto.

Também, não se pode receber a peça sob análise como recurso de revisão, apelo já manejado pela recorrente, conforme demonstrado anteriormente, tendo em vista a preclusão consumativa, a teor do disposto no art. 278, § 3º, do Regimento Interno do TCU. Assim, o recurso de revisão não pode ser conhecido à luz do princípio da singularidade dos recursos.

Por estes fundamentos e com base nos normativos desta Corte, conclui-se que a decisão de mérito não se encontra mais passível da interposição de recursos, cabendo atestar o trânsito em julgado da decisão e a preclusão consumativa para ingresso de novos recursos.

---

## **2.6. OBSERVAÇÕES**

No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados na peça 105, que contém estudo e pronunciamentos anteriores da secretaria sobre o tema. Nessas manifestações estão desenvolvidas as seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:

a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) 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, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais, independentemente de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito. Assim, sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999.

### **Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário**

No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil e definiu, em linhas gerais, que a prescrição da pretensão punitiva subordina-se ao prazo geral de dez anos (Código Civil, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte. Após a interrupção, reinicia-se a contagem do prazo de dez anos para que o processo seja julgado.

Dentre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.

No caso de repasses sujeitos à prestação de contas específica, a data de transferência dos recursos ou a data de glosa de despesas são termos adequados para a incidência de encargos legais (art. 9º da IN-TCU 71/2012), mas não para início da prescrição. Para esta finalidade considera-se, no regime do Código Civil, o dia seguinte ao fim do prazo para a prestação de contas (art. 4º, § 1º, I, da citada IN), ou a data de entrega da prestação de contas, o que ocorrer primeiro.

O Convênio 6/2010 em exame nos autos previa prestação de contas até o dia 30/5/2010 (Cláusula Décima Terceira – peça 1, p. 33 - 30 dias do término da vigência: 30/4/2010 - peça 1, p. 111). Logo, como a prestação de contas do ajuste ocorreu em 22/5/2013 (peça 1, p. 84-86), a prescrição de eventual ressarcimento começa a fluir em **30/5/2010**.

Conforme se verifica nos autos, a citação da recorrente foi autorizada por meio do Pronunciamento de Diretor (peça 4) em **28/6/2016**, nos termos da delegação de competência conferida pela Ministro Relator Bruno Dantas, e nos termos do art. 1, inciso II da Portaria – SECEX/SP 22. Considerando que o início do prazo prescricional se deu em **30/5/2010**, o interregno entre essa data e a ordem de citação é inferior aos dez anos, não cabendo se falar de prescrição do débito e da pretensão punitiva desta Corte.

Por sua vez, o acórdão recorrido foi proferido em sessão de 27/6/2017 (peça 22).

Sendo assim, não foi ultrapassado o prazo prescricional decenal nos moldes do Código Civil.

Considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se que não estariam prescritas tanto a possibilidade de aplicação de multa, quanto a de condenação ao ressarcimento, caso fossem adotados, para ambos os fins, os parâmetros definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

### **Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999**

Adotando-se os parâmetros fixados na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e considerando-se o prazo geral de cinco anos, observa-se que não ocorreu a prescrição. Para tanto, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

**a) Termo inicial:**

A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo prescricional geral de cinco anos, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado (art. 1º). No caso de convênios e instrumentos congêneres, tal prazo só começa a fluir no momento em que forem prestadas as contas, mesmo que já esteja vencido o prazo para tanto (como enfatizado pelo STF no voto do ministro Roberto Barroso, no MS 32.201, assim como no voto do ministro Gilmar Mendes, no RE 636.886).

Considerando que no presente caso houve prestação de contas, o prazo prescricional da lei começou a fluir em **22/5/2013**.

**b) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:**

No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato” (art. 2º, II), conforme a seguir:

1) em 6/5/2015, com o Pronunciamento Ministerial, opinando pela irregularidade das contas (peça 2; p. 155).

**c) Interrupção pela citação do responsável:**

A prescrição também é interrompida “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve a interrupção, em 19/8/2016, com a citação da responsável, por meio do Ofício 2110/2016-TCU/SECEX-SP (peças 14 e 15).

**d) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:**

Por fim, a prescrição também se interrompe “pela decisão condenatória recorrível” (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, houve a interrupção em 27/6/2017, data da sessão em que foi proferido o acórdão (peça 22).

**e) Da prescrição intercorrente:**

Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.

Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a “apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.

Em muitas situações o exame da prescrição intercorrente pode ficar prejudicado nos processos já em tramitação no TCU. Como a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, as peças que compõem a tomada de contas especial, elencadas no art. 10 da Instrução Normativa TCU 71/2012, não

contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, o que pode prejudicar a análise de eventual paralisação por mais de três anos.

Especificamente quanto a esta TCE, é possível evidenciar que as apurações não sofreram uma interrupção superior a três anos em seu andamento.

#### **f) Conclusão pelo regime da Lei 9.873/1999**

Independentemente da existência de outras causas interruptivas não elencadas acima (citações no âmbito administrativo, tentativas de solução conciliatória etc.), cujo levantamento não se fez necessário, observa-se, pelos eventos indicados, que em nenhum momento transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição (nem mesmo se se considerasse o prazo geral de cinco anos), tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

Partindo-se da premissa de que a pretensão de ressarcimento segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração da ocorrência da prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também inviável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos, adotando-se como referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

No caso concreto, verificou-se que não restou configurada a prescrição em face dos parâmetros estabelecidos pela Lei 9.873/1999.

#### **Conclusão sobre a prescrição**

De todo o exposto, conclui-se que, caso sejam aplicados os regimes prescricionais adotados pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário e pela Lei 9.873/99, não ocorreu a prescrição do débito e, consequentemente, da multa proporcional.

#### **A possibilidade de adoção de novo critério, no caso concreto**

Por fim, são oportunas algumas considerações sobre a possibilidade de aplicar, neste processo, novo critério para exame da prescrição, diverso do considerado no julgamento originário (que seguiu o Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário).

O art. 926 do CPC positivou a orientação de que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”, com o fim de inibir que decisões contemporâneas adotem soluções distintas para uma mesma questão, comprometendo os valores de isonomia e previsibilidade, essenciais à segurança jurídica.

Isso não impede a reorientação da jurisprudência, sempre que evidenciada a necessidade de ajustar o entendimento à correta exegese das normas legais. E é perfeitamente possível, e até mesmo comum, que a reorientação se dê em grau recursal, pois o recurso devolve à “apreciação e julgamento pelo tribunal todas as questões (...) relativas ao capítulo impugnado” (art. 1.013, § 1º, do CPC), para que se profira novo julgamento, procedendo-se à correta aplicação do direito.

Todavia, em se tratando de recurso, deve-se observar a proibição de *reformatio in pejus*, não se aplicando o novo entendimento se dele resultarem efeitos práticos mais gravosos ao recorrente. O novo critério pode ser aplicado, contudo, não só se produzir efeitos favoráveis, mas também se conduzir à manutenção da decisão recorrida, ainda que por outros fundamentos.

O novo parâmetro para exame da prescrição não altera o resultado do julgamento. A condenação se justifica, quer se considere o ressarcimento imprescritível (critério adotado no acórdão recorrido), quer se realize o exame da prescrição segundo os parâmetros da Lei 9.873/1999. A hipótese em exame, portanto, não é a de reforma do acórdão recorrido, mas a de sua confirmação, por outros fundamentos. Logo, a condenação deve ser mantida.

### 3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

---

Em virtude do exposto, propõe-se:

**3.1 não conhecer o Recurso de Reconsideração** interposto por Maria Marta Baião Seba, **em razão da inadequação** do apelo para combater deliberação que apreciou recurso de reconsideração, nos termos do artigo 278, § 4º do Regimento Interno/TCU;

**3.2** encaminhar os autos para o **Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU)** e, posteriormente, **ao gabinete do Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues para apreciação do recurso;**

**3.3 à unidade técnica de origem**, dar ciência à recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, encaminhando-lhes cópia.

|                             |                                                                     |                          |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| SAR/Serur, em<br>19/4/2021. | <b>Carline Alvarenga do Nascimento</b><br><b>AUFC - Mat. 6465-3</b> | Assinado Eletronicamente |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------|