

TC 014.688/2016-6
Tomada de Contas Especial
Recurso de Reconsideração

Parecer

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor José Rodrigues Gomes contra o Acórdão n.º 5.461/2018-TCU-2.ª Câmara, que julgou suas contas irregulares e o condenou em débito e ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992.

2. Em pareceres uniformes (peças 82 a 84), a Secretaria de Recursos propõe não conhecer do presente recurso, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos, nos termos do artigo 33 da Lei n.º 8.443/1992, c/c o artigo 285, *caput* e §2.º, do RI/TCU.

3. Em relação à análise da prescrição, a Unidade Técnica, alinhando-se ao entendimento consubstanciado no Acórdão n.º 420/2021-TCU-Plenário, propugna que, enquanto não constituída a cobrança executiva, a matéria pode ser apreciada de ofício, mesmo que não se conheça do recurso. No entanto, se o processo de cobrança executiva já tiver sido constituído e encaminhado ao órgão credor, o Tribunal não deve reapreciar a matéria, dada a presunção de liquidez e certeza de que se reveste o título condenatório e por já estar encerrada sua jurisdição. Nesse caso, pode o responsável suscitar a prescrição perante o juízo competente pela execução.

4. Destarte, uma vez que o processo de cobrança executiva do acórdão condenatório já foi constituído, com a remessa dos elementos pertinentes ao órgão executor (TC 027.512/2018-5, apenso), a Unidade Técnica conclui ser inoportuna a análise da prescrição no caso em exame, nos termos do art. 9.º da Resolução TCU 178/2005.

5. Sobre esse ponto, pedimos vênias para discordar da Serur. Como a prescrição é questão objetiva e matéria de ordem pública, entendemos que ela deve ser analisada pelo Tribunal, independentemente de o recurso ser ou não conhecido, inclusive nos casos em que já tenham sido autuados os respectivos processos de cobrança executiva. Esse entendimento consta do enunciado do Acórdão n.º 993/2017-TCU-Plenário, vazado nos seguintes termos:

“A análise de ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU deve ser feita em todos os processos pendentes de apreciação de recurso, mesmo que o recurso venha a não ser conhecido, inclusive o recurso de revisão, por se tratar de matéria de ordem pública.”

6. O fato de já existir cobrança executiva em andamento não pode ser obstáculo ao exame da matéria, pois o resultado processual do reconhecimento da prescrição seria equivalente ao julgamento pela procedência do recurso de reconsideração, isto é, fulminaria a execução em qualquer fase em que ela se encontrasse, ou eventualmente fundamentaria eventual ação rescisória, dentro do prazo legal, caso já tenha havido o trânsito em julgado do processo.

7. Ademais, é necessário levar em conta que o instituto da prescrição aplicado ao controle externo foi objeto de recente e importante mudança jurisprudencial no âmbito do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário 636.886. A decisão do STF, publicada em 20/4/2020, enunciou a tese, à qual se atribuiu efeitos de repercussão geral, de que “*é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*” – portanto, em sentido diametralmente oposto ao entendimento até então consolidado sobre a matéria no âmbito da Corte de Contas, consubstanciado na Súmula TCU n.º 282.

8. Isso posto, convém repisar o entendimento reiterado desta representante do Ministério Público de Contas no sentido de se adotar o regime de prescrição estabelecido pela Lei n.º 9.873/1999, alinhado aos fundamentos da referida decisão do STF no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899).

9. De acordo com o art. 1.º da Lei n.º 9.873/1999, prescreve em **cinco anos** a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

10. Embora a controvérsia dirimida no RE 636.886 tenha sido circunscrita à prescrição ocorrida no curso da execução, quando o dano ao erário já havia sido objeto de acerto, materializado em acórdão condenatório proferido pelo TCU, é necessário considerar as razões essenciais da decisão, para identificar seus reflexos também no que diz respeito à prescrição reparatória.

11. Observa-se que, para resolver a lide, o STF concluiu que a ressalva constante da parte final do art. 37, § 5.º, da Constituição Federal (“*ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento*”) não criou uma hipótese de imprescritibilidade apta a alcançar as decisões dos Tribunais de Contas. É o que se depreende do seguinte trecho do Voto do Ministro Alexandre de Moraes:

“A ressalva que permaneceu no § 5º do art. 37 da CF (ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento), mesmo após a retirada da expressão QUE SERÃO IMPRESCRITÍVEIS [expressão excluída por emenda do Plenário quando da apresentação do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização], teve por finalidade evitar, principalmente, uma anomia em relação à possibilidade de ressarcimento ao erário em face de responsabilização pela prática de eventuais atos ilícitos, enquanto ainda não tipificados pela lei exigida no § 4º do art. 37 da CF como atos de improbidade administrativa. A ressalva prevista no § 5º do art. 37 da CF não pretendeu estabelecer uma exceção implícita de imprescritibilidade, mas obrigar constitucionalmente a recepção das normas legais definidoras dos instrumentos processuais e dos prazos prescricionais para as ações de ressarcimento do erário, inclusive referentes a condutas ímprobas, mesmo antes da tipificação legal de elementares do denominado ato de improbidade (Decreto 20.910/1932, Lei 3.164/1957, Lei 3.502/1958, Lei 4.717/1965, Lei 7.347/1985, Decreto-Lei 2.300/1986); mantendo, dessa maneira, até a edição da futura lei e para todos os atos pretéritos, a ampla possibilidade de ajuizamentos de ações de ressarcimento.”

12. Ocorre que, no âmbito do processo perante o TCU, a proteção do art. 37, § 5.º, da CF, era a fonte utilizada na defesa da imprescritibilidade tanto na fase condenatória como no curso da execução dos títulos extrajudiciais consubstanciados nos seus acórdãos.

13. Nesse diapasão, é forçoso concluir que também é prescritível a pretensão de ressarcimento exercida pelo TCU com o fim de apurar a ocorrência de prejuízo ao erário e condenar o agente que lhe deu causa. Essa conclusão resulta das razões de decidir utilizadas na paradigmática decisão da Corte Suprema, que delimitaram o sentido e o alcance da ressalva contida no art. 37, § 5.º, da Constituição Federal.

14. Com base nesse entendimento, passamos à análise dos atos que podem ser considerados como marcos interruptivos da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no caso concreto.

Exame da prescrição no caso concreto

15. Para a análise da prescrição, considerar-se-á o prazo geral de cinco anos e o prazo intercorrente de três anos, previstos no art. 1.º, *caput* e § 1.º, da Lei n.º 9.873/1999.

16. O Convênio n.º 254/2008, cujo objeto era o “*apoio à revitalização da Feira Livre do Município de Água Branca/AL*”, teve vigência entre 22/12/2008 e 30/4/2010, e a pertinente prestação de contas foi encaminhada pelo Senhor José Rodrigues Gomes, então prefeito, em 23/9/2010 (peça 1, pp. 116-118).

17. Em 13/6/2012, o órgão concedente notificou a Prefeitura Municipal acerca da insuficiência da documentação apresentada (peça 1, pp. 142-144).

18. Após análise da documentação complementar enviada pelo ente federado conveniente, o órgão concedente emitiu parecer técnico, concluindo que não houve efetividade nos dispêndios realizados para a execução do convênio e que o projeto não gerou qualquer benefício ao público-alvo (Parecer Técnico n.º 59/2013-CGAUP/DEISP/SESAN/MDS, à peça 1, pp. 146-170).

19. Considerando que o convênio não foi executado como previsto e que os objetivos propostos não foram atingidos, o órgão concedente, em 26/3/2015, notificou o Senhor José Rodrigues Gomes a devolver a integralidade dos recursos recebidos (peça 1, pp. 192-202).

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Gabinete da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

20. Não atendida a notificação, foi dada continuidade ao processo de Tomada de Contas Especial, que ensejou na elaboração do Relatório do Tomador de Contas Especial n.º 85/2015, de 1.º/2015 (peça 1, pp. 218-230).

21. Após o trâmite usual no âmbito da Controladoria-Geral da União e do então Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome, os autos foram enviados para julgamento pelo TCU em maio/2016.

22. Na sequência, diversos atos foram praticados na fase instrutória do processo, os quais culminaram, em 11/7/2018, na prolação do Acórdão n.º 5.461/2018-TCU-2.ª Câmara, ora vergastado.

23. Portanto, o breve histórico dos atos processuais apresentado evidencia que não se operou a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no caso concreto, nos termos do art. 1.º, *caput* e § 1.º, da Lei n.º 9.873/1999.

Proposta

24. Feitas essas considerações, pedimos vênia para discordar da fundamentação apresentada pela Unidade Técnica, no que se refere à impossibilidade de se examinar a prescrição nos casos de recursos em que a cobrança executiva foi iniciada.

25. Em contraponto, entendemos que a prescrição, por se tratar de questão objetiva e matéria de ordem pública, deve ser analisada pelo Tribunal, independentemente de o recurso de reconsideração ser ou não conhecido, inclusive nos casos em que já tenham sido autuados os respectivos processos de cobrança executiva.

26. Isso posto, no caso dos presentes autos, concluímos não ter havido a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, à luz do regime estabelecido na Lei n.º 9.873/1999.

27. Feitas essas considerações, uma vez que não estão satisfeitos os requisitos de admissibilidade, esta representante do Ministério Público de Contas corrobora a proposta do exame de admissibilidade oferecido pela Secretaria de Recursos às peças 82-84, no sentido de não se conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor José Rodrigues Gomes, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos, nos termos do artigo 33 da Lei n.º 8.443/1992, *c/c* o artigo 285, *caput* e § 2.º, do RI/TCU.

Ministério Público de Contas, 24 de setembro de 2021.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral