

ACÓRDÃOS

PREJULGADO Nº 32 PRESCRIÇÃO PUNITIVA - CONTAS IRREGULARES LISTAGEM

PROCESSO Nº : 622233/22
ASSUNTO : PREJULGADO
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 450/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Prejulgado. O reconhecimento da prescrição no âmbito deste Tribunal de Contas enseja a extinção do processo com resolução de mérito, impedindo que se prossiga com o julgamento para efeito de inclusão de nomes na lista dos responsáveis por contas irregulares.

1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (RELATOR)

O presente prejudgado, instaurado durante a Sessão Ordinária por videoconferência do Tribunal Pleno nº 27, realizada no dia 28 de setembro de 2022¹, tem por objetivo verificar se a prescrição punitiva atinge o julgamento de mérito das contas e se pode influenciar em relação à inclusão de nomes na lista de gestores com contas irregulares, nos termos do art. 79 da Lei Complementar nº 113/05 (Lei Orgânica)².

Nos termos do art. 411 do Regimento Interno³, os autos foram encaminhados para a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Por meio do Parecer nº 118/23 (peça 7), a Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas apresentou um breve retrospecto sobre o parecer

1 Conforme Informação nº 20/22-STP (peça 2).

2 Art. 79. Por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, a requerimento do Relator ou do Procurador Geral junto ao Ministério Público, poderá o Tribunal Pleno pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante até que o prejudgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno.

3 Art. 411. O incidente do prejudgado será formalizado em autos apartados, mediante ofício encaminhado pelo Presidente ao Relator designado, que determinará sua autuação e a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal, no prazo de 10 (dez) dias, facultando-se ao Relator, preliminarmente, a remessa do processo à unidade técnica competente para manifestação, em igual prazo. (Redação dada pela Resolução nº 2/2006)

ministerial exarado nos autos nº 541093/17 (Prejulgado 26), mencionou a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União sobre o tema e discorreu sobre a natureza do instituto e os efeitos nas searas do direito civil, penal e público, defendendo que o transcurso do prazo prescricional impossibilita a efetivação do julgamento de contas por este Tribunal, descabendo eventual inclusão do nome do gestor na lista de agentes com contas julgadas irregulares.

Ao final sugeriu a fixação de prejulgado nos seguintes termos: “o transcurso da prescrição quinquenal obsta o exercício da pretensão de controle pelo Tribunal de Contas, inviabilizando a imposição de quaisquer sanções ou ressarcimento, bem como o próprio julgamento de contas e, conseqüentemente, a inclusão do nome do gestor em lista de agentes com contas irregulares”.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

O presente incidente tem por objetivo estabelecer se o reconhecimento da prescrição impede o julgamento de mérito das contas e a inclusão de nomes na lista de gestores com contas irregulares.

Por ocasião da revisão do Prejulgado 26, em que se decidiu que o reconhecimento da prescrição se estenderia às hipóteses de imputação de débito, além das multas e demais sanções pessoais, ratificou-se o entendimento de que, na ausência de previsão específica sobre o tema no âmbito deste Tribunal, seriam aplicadas as normas de direito público e, em relação às questões processuais, as normas do processo civil, aplicadas subsidiariamente, nos termos do art. 52 da Lei Complementar nº 113/05⁴.

Em relação à questão objeto do presente prejulgado, o Código de Processo Civil diz que o reconhecimento da prescrição ou da decadência implica na resolução do mérito:

Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:

(...)

II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;

Tem-se, assim, que o reconhecimento da prescrição, de ofício ou a requerimento, ensejará decisão de mérito, sujeita ao trânsito em julgado após o esgotamento dos recursos.

Com efeito. A prescrição constitui preliminar de mérito que impede o exame do pedido que constitui objeto da demanda, revestindo-se a decisão de definitividade. A mesma situação ocorre no processo penal e, em regra, nas demais matérias de direito público, que invariavelmente vêm a ser submetidas ao juízo cível.

⁴ Art. 52. Aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, no que couber, em todos os julgamentos no âmbito do Tribunal de Contas.

Assim, com base na citada norma processual civil, de aplicação subsidiária, entendo que, no âmbito deste Tribunal de Contas, o reconhecimento da prescrição das sanções pessoais e de ressarcimento inviabiliza o prosseguimento do processo e a conseqüente inclusão de nomes na lista dos responsáveis por contas julgadas irregulares.

Ainda que se prosseguisse com o julgamento, tal providência não teria efeito prático, pois como bem destacou o órgão ministerial, o § 4º-A do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, introduzido pela Lei Complementar nº 184/2021, afasta a inelegibilidade de gestores na hipótese de contas julgadas irregulares sem imputação de débito.

Transcrevo elucidativo trecho do parecer ministerial:

Conforme já se assentou, a prescrição, conquanto apresente desdobramentos notáveis na seara processual, refletindo, em todos os sistemas, causa extintiva do processo, é inegavelmente instituto de direito material. Em o sendo, nada mais próprio que compreender que seu transcurso obsta o exercício do direito substantivo vertido no processo, e apenas reflexamente põe fim a este. Por esse motivo, aliás, é que os códigos processuais apreenderam o reconhecimento da prescrição como resolução do mérito, haja vista que não se trata de mero empecilho à continuidade procedimental, mas verdadeiro desfecho quanto aos direitos examinados. Nessa esteira, parece-nos restar isento de dúvida o fato de que o transcurso da prescrição impossibilita a efetivação do julgamento de contas por este Tribunal, dado que, em nossa concepção, tal hipótese comprometerá não apenas as pretensões sancionatória e ressarcitória, mas o próprio exercício do “ato de controle” – cuja manifestação, em tais casos, corresponde à emissão de juízo de regularidade, ou não, sobre as contas examinadas.

Nesse cenário, é inequívoco que o reconhecimento da prescrição contamina, em sua gênese, a possibilidade de o Tribunal de Contas realizar sua competência judicante, não restando possibilidade para o exame e a declaração, qualquer que seja, do juízo sobre as contas. Também por esse motivo, descabe eventual inclusão do nome do gestor na lista de agentes com contas julgadas irregulares. A uma, porque o próprio juízo de irregularidade, em caso de prescrição, é descabido, como se demonstrou; a duas, porque evidentemente se trata de conteúdo sancionatório, que atinge diretamente a esfera de interesses jurídicos do gestor das contas – e, portanto, desde a formação do Prejulgado nº 26, este Tribunal de Contas já reconhece sua prescrição. Neste específico ponto, cabe, ainda, consignar a absoluta imprestabilidade da providência na hipótese do transcurso da já reconhecida prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória. Nos termos do art. 170 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, deve o Tribunal de Contas encaminhar ao Tribunal Regional Eleitoral “a lista contendo o nome dos responsáveis, cujas contas houverem sido julgadas irregulares, em decisão transitada em julgado, para fins de declaração de inelegibilidade”. Veja-se que o objetivo declinado na legislação é muito claro – a supressão dos direitos políticos do agente (fato que, por si só, caracteriza sanção, na acepção jurídica do termo e, portanto, sujeita-se à prescrição já reconhecida pelo Prejulgado nº 26). Ocorre que a Lei Complementar nº 64/1990, ao disciplinar os casos de inelegibilidade, previu, na redação da Lei Complementar nº 135/2010 ao art. 1º, inciso I, alínea “g”, que a restrição se impõe a quem tiver contas rejeitadas “por irregularidade insanável que

configure ato doloso de improbidade administrativa”. Na medida em que o Tribunal de Contas não afere a probidade dos atos ou o elemento volitivo de sua prática, é inarredável que a decretação de inelegibilidade ainda dependa da movimentação dos órgãos da Justiça Eleitoral. Para além disso, a Lei Complementar nº 184/2021 incluiu no mencionado dispositivo o § 4º-A, que prevê: “A inelegibilidade prevista na alínea “g” do inciso I do caput deste artigo não se aplica aos responsáveis que tenham tido suas contas julgadas irregulares sem imputação de débito e sancionados exclusivamente com o pagamento de multa”. Desse modo, dado que já se assentou na jurisprudência do STF a prescritibilidade da pretensão de condenação ao ressarcimento pelos Tribunais de Contas, em igual prazo ao estabelecido para a prescrição da pretensão sancionatória, também o seu transcurso torna inócua a inclusão do nome do gestor para fins de inelegibilidade.

Assim, reconhecida a prescrição o processo deverá ser extinto com julgamento de mérito, cabendo ao relator avaliar a possibilidade de disponibilizar os autos ao Ministério Público Estadual para a adoção de medidas cabíveis no âmbito de sua competência.

3 DO VOTO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

Ante o exposto, em face das razões expostas e acolhendo o parecer da douta Procuradoria-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VOTO para que se fixe neste Prejulgado o seguinte entendimento: o reconhecimento da prescrição implica na extinção do processo com resolução de mérito, nos termos do art. 487, II, do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária⁵, impedindo o prosseguimento do julgamento e a conseqüente inclusão de nomes na lista dos responsáveis por contas irregulares⁶.

4 DO VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (DIVERGENTE)

Trata-se o presente feito de incidente de prejulgado instaurado por deliberação do Tribunal Pleno do TCE/PR em sessão de 28 de setembro de 2022, a fim de verificar se a prescrição punitiva atinge o julgamento de mérito das contas e se pode influenciar em relação à inclusão de nomes na lista de gestores com contas irregulares.

Submetido ao parecer do Ministério Público de Contas (MPC), a Procuradora-Geral Valéria Borba opinou pela fixação de prejulgado nos seguintes termos:

[...] o transcurso da prescrição quinquenal obsta o exercício da pretensão de controle pelo Tribunal de Contas, inviabilizando a imposição de quaisquer sanções ou ressarcimento, bem como o próprio julgamento de contas e,

5 LC 113/05. Art. 52. Aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, no que couber, em todos os julgamentos no âmbito do Tribunal de Contas.

6 Regimento Interno. Art. 515. A Coordenadoria de Monitoramento e Execuções organizará e manterá permanentemente atualizado o registro contendo os nomes dos responsáveis cujas contas relativas ao exercício do cargo ou funções, tenham sido desaprovadas ou rejeitadas por irregularidades insanáveis, por decisão irrecurável do Tribunal de Contas. (Redação dada pela Resolução nº 64/2018)

consequentemente, a inclusão do nome do gestor em lista de agentes com contas irregulares.

O Conselheiro Relator Ivan Lelis Bonilha proferiu voto opinando pela fixação do seguinte enunciado para o prejulgado:

O reconhecimento da prescrição implica na extinção do processo com resolução de mérito, nos termos do art. 487, II, do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária, impedindo o prosseguimento do julgamento e a consequente inclusão de nomes na lista dos responsáveis por contas irregulares.

Em que pese o entendimento do relator, divirjo.

Passo a expor minha divergência.

A prescrição quinquenal aplicável às cobranças em que seja devedora ou credora a Fazenda Pública decorre, entre outras, das disposições do Decreto-Lei 20.910/32, da Lei 9.873/99 e do Código Tributário Nacional, Lei 5.172/66.

O Prejulgado 26 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná reconheceu que há prescrição da pretensão sancionatória no âmbito do controle externo, acolhendo o entendimento de que o prazo de 5 (cinco) anos tem caráter geral para regular as situações jurídicas no âmbito da Administração.

O julgamento vinculante proferido pelo TCE-PR adotou, como referência, a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Não há regra alguma fixando genericamente um prazo prescricional para as ações judiciais do Poder Público em face do administrado. Em matéria de débitos tributários, o prazo é de cinco anos, a teor do art. 174 do Código Tributário Nacional, o qual também fixa, no art. 173, igual prazo para decadência do direito de constituir o crédito tributário.

No passado (até a 11ª edição deste Curso) sustentávamos que, não havendo especificação legal dos prazos de prescrição para as situações tais ou quais, deveriam ser decididos por analogia aos estabelecidos na lei civil, na conformidade do princípio geral que dela decorre: prazos longos para atos nulos e mais curtos para os anuláveis.

Reconsideramos tal posição. Remeditando sobre a matéria, parece-nos que o correto não é a analogia com o Direito Civil, posto que, sendo as razões que o informam tão profundamente distintas das que inspiram as relações de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte. [...]

Vê-se, pois, que este prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de Direito Público, quer quando reportadas ao prazo para o administrado agir, quer quando reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos. Ademais, salvo disposição legal explícita, não haveria razão prestante entre a Administração e administrados no que concerne ao prazo ao cabo do qual faleceria o direito de reciprocamente se proporem ações. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 1070-1071).

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, estabeleceu que os tribunais de contas, para determinarem a reparação de danos ou aplicarem sanções, devem se sujeitar aos prazos prescricionais. Foi a conclusão do Tema 899 do STF: “Tema 899: É

prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

Pois bem, não resta dúvida que há prescrição da pretensão sancionatória, na relação entre o Estado e os particulares.

A finalidade essencial da prescrição da pretensão sancionatória é preservar os direitos individuais dos administrados contra a atuação intempestiva, portanto abusiva, do Estado.

Contudo, a atuação do Tribunal de Contas não se restringe à sua função sancionatória dirigida aos particulares, gestores que praticaram atos irregulares ou os beneficiários destes e terceiros interessados, afinal, o controle externo também tem notórias funções orientativas e pedagógicas, dirigidas à própria administração pública, destinadas a colaborar para a prática regular dos atos administrativos.

Assim, o art. 9º da Lei Orgânica bem estabelece que:

Art. 9º No exercício de suas funções, o Tribunal de Contas utilizará os procedimentos definidos no Regimento Interno para fiscalizar a execução contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial, avaliar os programas e as políticas públicas dos poderes estadual e municipal e dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição.

E, ainda, o art. 9º, §1º, I, da Lei Orgânica afirma que o acompanhamento do TCE-PR inclui o dever de verificar e orientar o controle interno. É sobretudo no exercício de atribuições orientativas que o TCE-PR emite decisões em consultas com força normativa, prejulgados, súmulas e uniformização da jurisprudência, além de instruções normativas e resoluções, dirigidas aos próprios entes.

É nesse sentido que o tribunal emite julgamentos com providências corretivas e recomendações, por exemplo, que não possuem caráter sancionador, mas de aprimoramento da administração.

Desse modo, o enunciado proposto pelo relator, ao conduzir à extinção integral do processo quando constatada a incidência de prescrição quanto à pretensão sancionatória, acaba por afastar a atuação do Tribunal de Contas em relação à matéria residual dos processos, ou seja, às ordens expedidas à própria administração pública, atividade que não fica prejudicada pela prescrição.

Consequentemente, a ausência de modulação dos efeitos da extinção decorrentes da prescrição pode resultar em obstáculos para o exercício do controle externo orientador na expedição de recomendações, por exemplo.

Conclui-se assim que o julgamento parcial de mérito em razão da prescrição da pretensão sancionatória, com a extinção parcial do processo nessa extensão, se faz sem prejuízo da continuidade do julgamento quanto a outras providências cabíveis em sede de controle externo, como a expedição de recomendações e medidas corretivas expedidas à própria administração pública.

Feita essa ressalva, concordo com o relator no sentido de que a prescrição da pretensão sancionatória alcança a inclusão do nome do gestor em lista de agentes com contas irregulares, uma vez que se trata de consequência que, diante da intempestiva atuação sancionatória, revela-se abusiva e violadora dos direitos do particular.

Na pretensão sancionatória, ocorrida a prescrição, o processo será extinto com julgamento do mérito. Subsistindo matéria residual não sancionatória e, portanto, não atingida pela prescrição, porque pertinente ao exercício orientador e de aprimoramento da administração pública, o feito poderá prosseguir.

Afinal, não há impedimento para que o Tribunal aprecie fatos para expedir orientações e recomendações com vistas ao aprimoramento dos atos administrativos, voltadas ao futuro da administração, ainda que decorrentes da constatação de irregularidades passadas.

Com esses fundamentos, proponho o seguinte enunciado:

O reconhecimento da prescrição implica na extinção do processo com resolução de mérito, nos termos do art. 487, II, do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária, no que se refere à pretensão sancionatória para a aplicação de multas e a determinação de ressarcimento ao erário, impedindo, também, a consequente inclusão de nomes na lista dos responsáveis por contas irregulares, mas não impede o prosseguimento do processo de controle externo de apreciação dos fatos para a pretensão não sancionatória, como a constatação e a declaração de irregularidades e a expedição de recomendações.

É como voto.

5 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por maioria absoluta, em fixar neste Prejulgado o seguinte entendimento:

I - o reconhecimento da prescrição implica na extinção do processo com resolução de mérito, nos termos do art. 487, II, do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária, impedindo o prosseguimento do julgamento e a consequente inclusão de nomes na lista dos responsáveis por contas irregulares.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA (vencedor), os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), não acompanhou o voto do Relator.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas,
VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 29 de fevereiro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 3

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente