



PARECER Nº 143/2013 - MPC-TCERR

PROCESSO Nº.	0639/2012 (Processo 0223/2006)
ASSUNTO	Recurso Ordinário – Exercício 2006
ÓRGÃO	Prefeitura Municipal de São Luiz do Anauá
RECORRENTE	Sr. Edson Pereira Leite
RELATOR	Conselheiro Joaquim Pinto Souto Maior Neto

EMENTA – RECURSO ORDINÁRIO CONTRA ACÓRDÃO 037/2012. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUIZ DO ANAUÁ. EXERCÍCIO DE 2006. RECURSO IMPROCEDENTE.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário para reformar o Acórdão nº 037/2012 deste Egrégio Tribunal, proferido nos autos do Processo 0223/2006, referente à Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de São Luiz do Anauá, exercício 2006, tendo como recorrente o Sr. Edson Pereira Leite.

Em observância ao art. 216 do Regimento Interno deste Sodalício foi realizado o exame de admissibilidade, conforme despacho à fl. 14/16, de lavra do Excelentíssimo Conselheiro-Presidente do TCE/RR, à época.

Admitido o recurso ordinário, coube a relatoria a eminente Conselheira Cilena Lago Salomão.

Após análise da peça recursal pela assessoria técnica da insigne Conselheira Relatora, foi encaminhado o presente feito a este Ministério Público de Contas, a fim de que fosse apresentada a necessária manifestação.

É o relatório.



II – FUNDAMENTAÇÃO

Irresignado com a decisão proferida no Acórdão 037/2012 da 2ª Câmara desta Corte Estadual de Contas, que julgou Irregular as Contas da Prefeitura Municipal de São Luiz do Anauá, exercício financeiro 2006, o Sr. Edson Pereira Leite ingressou com Recurso Ordinário, a fim de ver reformada referida decisão.

III – DO MÉRITO

A Primeira irregularidade impugnada no Recurso refere-se a ilegitimidade da parte passiva.

O Recorrente alega que não é parte ilegítima para figurar no polo passivo da Denúncia, vez que, o mesmo não recebeu nenhum recurso para execução, conseqüentemente, não executou nenhum dos serviços relacionados aos convênios, vez que apenas, acompanhou a execução de serviços por ser Secretário de Obra, ou seja, não foi ordenador de despesas.

Pois bem, esse *Parquet* de Contas opina pelo não acolhimento das justificativas do Recorrente, visto que o Sr. Edson Pereira Leite é sim o Responsável, pois como Secretário de Obra tinha obrigação de acompanhar a mesma.

A segunda irregularidade impugnada no Recurso refere-se à prescrição.

O Recorrente afirma que *“no presente caso ocorreu a Prescrição, pois data que ocorreu a citação do Recorrente até fevereiro do ano em curso e já transcorreu mais de 05 (cinco) anos”*.

Inicialmente, há de se ressaltar que, com a recente lei de reforma do Código de Processo Civil, a de nº 11.280/2006, houve uma mudança radical no instituto da prescrição. Por força dessa lei passa o magistrado a ter o poder de reconhecer, *ex officio*, a prescrição.

Desta forma, está clara a total possibilidade da argüição da prescrição de ofício por este Egrégio Tribunal de Contas.



O tema prescrição no Controle Externo tem sido objeto de acesos debates, tanto na doutrina, quanto, principalmente, na jurisprudência dos Tribunais de Contas brasileiros.

Esta discussão surge, principalmente, devido a total inexistência nas Leis Orgânicas destes Tribunais de uma previsão específica para a prescrição em processos de contas.

A par da lacuna existente, coexistem a imprescritibilidade das “ações” de ressarcimento ao erário (*ex vi* artigo 37, parágrafo 5º, da CF/88), a regra geral do Código Civil que fixa o prazo de vinte anos (*ex vi* artigo 177 do CC/1916) ou de dez anos (*ex vi* artigo 205 do CC/2002) para a prescrição de todas as pretensões não reguladas com prazo anterior, além do prazo de cinco anos fixado para a prescrição/decadência de direitos exercitáveis pela Fazenda Pública (*ex vi* artigos 173 e 174 da Lei nº 5.172/1966, artigo 1º da Lei nº 9.873/1999, artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, dentre outras).

Analisando os estudos doutrinários que tratam deste tema, bem como, as jurisprudências das Cortes de Contas que enfrentaram esta questão, verifica-se que se formaram 03 (três) correntes de entendimento.

A **primeira** corrente sustenta a imprescritibilidade das ações de ressarcimento do patrimônio público.

A nossa Constituição Federal no seu artigo 37, §5º, reza que são imprescritíveis as ações de ressarcimento decorrente de ilícitos que causem danos ao erário. Assim dispõe citada norma, *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”.



Vê-se, deste modo, que às ações de ressarcimento foi dado o caráter de imprescritibilidade, festejando, assim, os princípios da supremacia do interesse público e da moralidade administrativa.

Ora, se a ação de ressarcimento é imprescritível não seria lógico sujeitar o processo administrativo referente à prestação de contas a prazos fatais de 5, 10 ou 20 anos, pela aplicação das leis retro mencionadas. É que, sem a apreciação ou julgamento de contas não haverá como quantificar o montante do eventual dano ao erário, nem a indicar com precisão o seu responsável.

Daí porque tendo o processo de apreciação ou julgamento de contas caráter meramente instrumental, para fundamentar a futura e eventual ação de ressarcimento, sugere-se a aplicação do mesmo prazo previsto para ação de ressarcimento, que é imprescritível.

Neste sentido as lições de **JORGE ULISSES JACOBY** (*in Tomada de Contas Especial*. Ed. Brasília Jurídica, 2ª edição, 1998), *in verbis*:

“... A Constituição Federal colocou fora do campo de normatização da Lei o prazo prescricional da ação de ressarcimento referente a prejuízos causados ao erário, só podendo a lei estabelecer o prazo prescricional para os ilícitos, como tal podendo-se entender os crimes;

(...) A TCE é um processo administrativo que objetiva quantificar um dano causado ao erário e identificar a autoria, possuindo natureza preparatória da ação civil. Sendo instrumental e acessória em relação à ação de reparação de danos, e considerada pela jurisprudência como prejudicial de mérito em relação à ação civil, deve seguir o mesmo prazo prescricional que essa ação. Logo, como desde a Constituição Federal a ação de ressarcimento de danos causados ao erário tornou-se imprescritível, a TCE não é mais alcançada pela prescrição ...”.

A **segunda** corrente, majoritária na jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, entende que o prazo prescricional aplicável aos processos de controle externo é de vinte anos, na vigência do Código Civil de 1916, e de dez anos na vigência do Novo Código Civil de 2002.



Neste sentido a decisão a seguir colacionada, proferida pelo Egrégio Tribunal de Contas da União – TCU, *in verbis*:

“... Com o advento da Lei nº 10.406/2002 (novo Código Civil), o art. 177 do então Código Civil (Lei nº 3.071/1916) passou a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 205. A prescrição ocorre em 10 (dez) anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor’

A nova redação do artigo que trata dos prazos prescricionais unificou as prescrições pessoais e reais em 10 (dez) anos. Assim, valendo-se dos jurídicos fundamentos do eminente Ministro Adhemar Ghisi, acima transcritos, entendo que devam as dívidas ativas da União reger-se pela prescrição decenária, observando-se a interrupção do prazo prescricional com o aperfeiçoamento da relação processual no âmbito deste Tribunal, ou seja, com a citação válida do Responsável, conforme preceitua o art. 219 do Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente aos processos desta Corte de Contas.

(Acórdão nº 1.715/2006 – 1ª Câmara)”

Por fim, temos a **terceira** corrente, que entende aplicar-se aos processos de contas o prazo de cinco anos, previsto nos artigos 173 e 174 da Lei nº 5.172/1966, artigo 1º da Lei nº 9.873/1999, artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, artigo 142, I da Lei nº 8.112/1990, artigo 1º da Lei nº 9.873/1999,, dentre outras, por tratarem-se todas de normas de Direito Administrativo.

Segundo esta corrente, o legislador estabeleceu regras de prescrição e decadência para o exercício de atividades administrativas específicas, adotando o prazo de cinco anos como lapso temporal a partir do qual prescrevem/decaem certas pretensões/direitos da Administração exercitáveis contra seus agente e/ou administradores.

Em todas estas normas, o legislador fixou o prazo de cinco anos para prescrição/decadência de direitos/pretenções exercitáveis pela Administração na esfera administrativa.



Pois bem, diante da lacuna existente nas Leis Orgânicas das Cortes de Contas no que tange a prescrição em processos de contas, há de ser utilizado o recurso da analogia para dirimi-lá.

No caso, como o Direito Administrativo é o campo no qual as Cortes de Contas exercem suas competência, o mais lógico e razoável do ponto de vista jurídico é utilizar-se da aplicação analógica das regras do Direito Administrativo que fixam prazo prescricional de cinco anos aos processos de contas.

Neste sentido, mais uma vez a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (*in* Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003):

“ ... Dentre as varias normas, a que guarda maior identidade com as situações do controle externo e com a matéria de direito público, notadamente administrativo, é a lei que estabelece prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, por regular norma bastante semelhante, pertinente a ação punitiva diante do poder de polícia ... ”

Este também é o entendimento do Dr. Pedro Ângelo, Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (*in* artigo intitulado “A PRESCRIÇÃO E OS TRIBUNAIS DE CONTAS”), *in verbis*:

“ ...Como vimos, a matéria, nesse campo é árida, sobretudo quando trata de ilícito administrativo formal, que não provoca dano material ao erário. Por outro lado, entendemos que, nesses casos, não deve o administrado ficar, indefinidamente, a mercê de uma fiscalização, quando muitas vezes já deixou o cargo ou expirou seu mandato há anos, acarretando-lhe dificuldades de provas. Necessária é a fixação de prazo prescricional, parecendo-nos que o lapso mais adequado é de cinco anos... ”

Feita a análise das 03 (três) correntes existentes, passemos a apresentar o entendimento do Ministério Público de Contas do Estado de Roraima sobre o tema posto.



Diante de tudo o que foi acima apresentado, o entendimento do *Parquet* de Contas é no sentido de que seja realizada uma conjunção entre as conclusões apresentadas pela **primeira** e pela **terceira** corrente.

Ou seja, entendemos que, devido a ressalva expressa no artigo 37, parágrafo 5º, da CF/88 que estabelece que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário, conseqüentemente, também são imprescritíveis os processos de contas cujo o objeto for a imputação de débito decorrente de dano ao erário, haja vista que tais feitos constituem mero instrumento para viabilizar a referida imprescritibilidade do ressarcimento.

No entanto, quando se tratar de processos de contas em que não exista dano ao erário, há de ser aplicado, utilizando-se do instituto da analogia, o prazo de cinco anos previsto nas diversas normas de Direito Administrativo.

Feitas as aludidas considerações propedêuticas, passemos a análise do caso concreto ora posto.

Pois bem, no caso em tela o Recorrente foi condenado a ressarcir a quantia de R\$ 60.776,01 (sessenta mil e setecentos e setenta e seis reais e um centavos), referente a serviços pagos e não executados no processo nº 50/2005-PMSL, além da quantia de R\$ 132.540,82 (cento e trinta e dois mil e quinhentos e quarenta reais e oitenta e dois centavos), referente a serviços não executados no Processo nº 53/2005-PMSL. Portanto resta evidente que as referidas irregularidades ocorreram dano ao erário, e justamente por esta razão, são imprescritíveis, não configurando assim por todo o exposto, a prescrição.

III – CONCLUSÃO

EX POSITIS, pelas razões acima apresentadas, este *Parquet* opina pela improcedência do Recurso Ordinário e, conseqüentemente, pela reforma da decisão proferida no acórdão nº 037/2012 deste Egrégio Tribunal, exalado nos autos do processo



MPC | Ministério Público
de Contas

MPC/RR
PROC 0639/2012
FL. _____

0223/2006, referente à Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de São Luiz do Anauá, exercício 2006.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 18 de abril de 2013.

Diogo Novaes Fortes
Procurador de Contas