



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO
22ª SESSÃO ORDINÁRIA DO PLENO REALIZADA EM 12/07/2023
PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 2321371-1
MODALIDADE-TIPO: RECURSO ORDINÁRIO
DELIBERAÇÃO ATACADA: ACORDÃO T.C. Nº 88/2020 (PROCESSO TCE-PE
Nº 1202884-8)
EXERCÍCIO: 2011
UNIDADE JURISDICIONADA: SECRETARIA DE TURISMO DO RECIFE
INTERESSADO: MAKPLAN MARKETING & PLANEJAMENTO LTDA.
ADVOGADOS: DR. ANÍBAL CARNAÚBA DA COSTA ACCIOLY JÚNIOR- OAB/PE
Nº 17.188; DR. LEONARDO OLIVEIRA SILVA - OAB/PE Nº 21.761
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

O CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES PEDIU VISTA DO PROCESSO.

AL/ACS



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO
32ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 20/09/2023
PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 2321371-1
MODALIDADE-TIPO: RECURSO - RECURSO ORDINÁRIO
DELIBERAÇÃO ATACADA: ACÓRDÃO T.C. Nº 88/2020 (PROCESSO TCE-PE
Nº 1202884-8)
EXERCÍCIO: 2011
UNIDADE JURISDICIONADA: SECRETARIA DE TURISMO DO RECIFE
INTERESSADO: MAKPLAN MARKETING & PLANEJAMENTO LTDA.
ADVOGADOS: DR. ANÍBAL CARNAÚBA DA COSTA ACCIOLY JÚNIOR- OAB/PE
Nº 17.188; DR. LEONARDO OLIVEIRA SILVA - OAB/PE Nº 21.761
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO
JÚNIOR

ADIADA A VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO RODRIGO
NOVAES NA SESSÃO DO DIA 12/07/2023.

O CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO PEDIU VISTA DO PROCESSO.

EA/ML



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO
27ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 21/08/2024
PROCESSO DIGITAL TCE-PE N° 2321371-1
MODALIDADE-TIPO: RECURSO - RECURSO ORDINÁRIO
DELIBERAÇÃO ATACADA: ACÓRDÃO T.C. N° 88/2020 (PROCESSO TCE-PE
N° 1202884-8)
EXERCÍCIO: 2011
UNIDADE JURISDICIONADA: SECRETARIA DE TURISMO DO RECIFE
INTERESSADO: MAKPLAN MARKETING & PLANEJAMENTO LTDA.
ADVOGADOS: DR. ANÍBAL CARNAÚBA DA COSTA ACCIOLY JÚNIOR- OAB/PE
N° 17.188; DR. LEONARDO OLIVEIRA SILVA - OAB/PE N° 21.761
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO
PRESIDENTE: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

ADIADA A VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO EDUARDO
LYRA PORTO NA SESSÃO ORDINÁRIA DO PLENO REALIZADA EM
20/09/2023.

O CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR PEDIU VISTA DO
PROCESSO.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO
35ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 16/10/2024
PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 2321371-1
MODALIDADE-TIPO: RECURSO - RECURSO ORDINÁRIO
DELIBERAÇÃO ATACADA: ACORDÃO T.C. Nº 88/2020 (PROCESSO TCE-PE
Nº 1202884-8)
EXERCÍCIO: 2011
UNIDADE JURISDICIONADA: SECRETARIA DE TURISMO DO RECIFE
INTERESSADO: MAKPLAN MARKETING & PLANEJAMENTO LTDA.
ADVOGADOS: DR. ANÍBAL CARNAÚBA DA COSTA ACCIOLY JÚNIOR- OAB/PE
Nº 17.188; DR. LEONARDO OLIVEIRA SILVA - OAB/PE Nº 21.761
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO
PRESIDENTE: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

ADIADA A VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO DIRCEU
RODOLFO DE MELO JÚNIOR NA SESSÃO DO DIA 21/08/2024.

O CONSELHEIRO RANILSON RAMOS PEDIU VISTA DO PROCESSO.
AM/ML



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO
1ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 22/01/2025
PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 2321371-1
MODALIDADE-TIPO: RECURSO - RECURSO ORDINÁRIO
DELIBERAÇÃO ATACADA: ACÓRDÃO T.C. Nº 88/2020 (PROCESSO TCE-PE Nº 1202884-8)
EXERCÍCIO: 2011
UNIDADE JURISDICIONADA: SECRETARIA DE TURISMO DO RECIFE
INTERESSADO: MAKPLAN MARKETING & PLANEJAMENTO LTDA.
ADVOGADOS: DR. ANÍBAL CARNAÚBA DA COSTA ACCIOLY JÚNIOR- OAB/PE Nº 17.188; DR. LEONARDO OLIVEIRA SILVA - OAB/PE Nº 21.761
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO
PRESIDENTE: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

ADIADA A VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO RANILSON RAMOS NA SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 16/10/2024.

EMENTA

RECURSO ORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO. SECRETARIA DE TURISMO DO RECIFE. EXERCÍCIO 2011. IRREGULARIDADES NA SUBCONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS GRÁFICOS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. DESPROVIMENTO.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso ordinário interposto pela empresa MAKPLAN - MARKETING E PLANEJAMENTO LTDA contra o Acórdão T.C. nº 88/2020, que julgou irregulares as contas de gestão da Secretaria de Turismo do Recife do exercício de 2011, imputando-lhe débito solidário de R\$ 4.799.918,97 e declarando sua inidoneidade para contratar com a Administração Pública pelo prazo de cinco anos.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há três questões em discussão: (i) determinar se houve cerceamento de defesa e ofensa ao contraditório pelo não deferimento de provas requeridas pela recorrente; (ii) estabelecer se as imputações contidas no relatório de auditoria são procedentes, mantendo-se a condenação ao pagamento do débito e a declaração de inidoneidade; (iii) verificar se ocorreu a prescrição.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Não houve cerceamento de defesa ou ofensa ao contraditório, pois a recorrente teve oportunidade de apresentar sua defesa e as provas requeridas não eram essenciais para o julgamento.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

4. A recorrente não comprovou a efetiva aquisição e distribuição dos materiais gráficos subcontratados junto à Gráfica Notta 10, objeto central do questionamento da auditoria.

5. Não foram apresentados elementos que comprovassem a transferência de recursos da MAKPLAN para a Gráfica Notta 10, apesar do alto valor envolvido (mais de R\$ 4 milhões).

6. A recorrente sequer apresentou contrato com a Gráfica Notta 10 que indicasse a existência de relação jurídica entre as empresas.

7. O débito questionado não foi alcançado pelos efeitos da prescrição, seja na modalidade ordinária ou intercorrente, conforme análise do Ministério Público de Contas e a Resolução TC nº 245/2024.

IV. DISPOSITIVO E TESE

8. Recurso ordinário conhecido e desprovido.

Teses de julgamento:

1. A ausência de comprovação da efetiva prestação de serviços subcontratados e da transferência de recursos correspondentes justifica a manutenção do débito imputado e da declaração de inidoneidade.

2. A prescrição intercorrente introduzida pela Lei Estadual nº 18.527/2024 não se aplica retroativamente aos processos em curso no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Dispositivos relevantes citados: Lei Orgânica do TCE-PE (Lei Estadual nº 12.600/2004), arts. 59, inciso III, alíneas a, b e d, e 76; Lei Estadual nº 18.527/2024; Resolução TC nº 245/2024, art. 1º, § 2º e art. 8º, § 2º.

Jurisprudência relevante citada: STF, Temas 897 e 899, RE 852.475, Red. p/ Acórdão Min. Edson Fachin; STF, Tema 1199.

RELATÓRIO DA PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Recurso ordinário interposto pela empresa MAKPLAN - MARKETING E PLANEJAMENTO LTDA. em face do Acórdão T.C. nº 88/2020, exarado nos autos do Processo TCE-PE nº 1202884-8, relativo à prestação de contas de gestão da Secretaria de Turismo da Prefeitura da Cidade do Recife do exercício de 2011, que, entre outras deliberações, imputou-lhe débito solidário no valor de R\$ 4.799.918,97 e declarou a inidoneidade da empresa pelo prazo de cinco anos.

Encaminhado ao Ministério Público de Contas, recebeu o Parecer MPCO nº 0356/2023 da lavra da Procuradora Maria Nilda da Silva (doc. 4).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Ela opina, preliminarmente, pelo conhecimento do recurso ordinário, e no mérito, pelo seu desprovimento, nos seguintes termos:

1. Relatório

Em sessão realizada em 06/02/2020, este TCE julgou IRREGULARES as contas referentes ao exercício de 2011 do Sr. José Germano de Oliveira Júnior, Diretor da DAS da Secretaria de Turismo do Recife, imputando-lhe o débito no valor de R\$ 4.799.918,97 solidariamente com a empresa MAKPLAN Marketing e Planejamento Ltda. (CNPJ 24.130.007/0001-96) Na mesma deliberação foi afastada a responsabilidade do então Secretário André Wilson de Queiroz Campos, que teve suas contas julgadas regulares com ressalvas, e declarada a inidoneidade pelo prazo de cinco anos da empresa MAKPLAN Marketing e Planejamento LTDA, nos termos do artigo 76 da LOTCE, com redação dada pela Lei nº 14.725/12 e determinado o envio de cópia dos autos ao MPCO, para fins de remessa ao Ministério Público Estadual de Pernambuco. Os fundamentos da deliberação foram os seguintes (Acórdão TC nº88/20, publicado em 11/02/2020):

"CONSIDERANDO as falhas no Controle Interno verificadas a partir da concentração de funções na pessoa do Diretor da DAS;

CONSIDERANDO a utilização de orçamentos, notas fiscais e recibos falsos, a fim de justificar a subcontratação e pagamento pelos serviços da empresa Gráfica Notta 10, no montante de R\$ 4.363.562,70;

CONSIDERANDO a ausência de comprovação do efetivo recebimento e distribuição dos serviços subcontratados à Gráfica Notta 10;

CONSIDERANDO o pagamento indevido de valores no montante de R\$ 436.356,27, a título de remuneração da Agência MAKPLAN Marketing e Planejamento Ltda., em função da ausência de comprovação da prestação dos serviços subcontratados;

CONSIDERANDO que as defesas não lograram elidir as graves irregularidades apontadas pela Auditoria, salvo em relação à responsabilização do Sr. André Wilson de Queiroz Campos pelo débito;

CONSIDERANDO os fortes indícios de improbidade administrativa descritos no artigo 10 da Lei Federal nº 8.429/92;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II, VIII, §3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e nos artigos 59, III, a, b e d, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco)"



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Foram interpostos Embargos de Declaração pela empresa Makplan Marketing & Planejamento Ltda que foram desprovidos conforme Acórdão 2125/22 publicado em 16/12/2022 (TC 2051561-3).

Os presentes autos tratam de Recurso Ordinário interposto pela empresa MAKPLAN MARKETING & PLANEJAMENTO LTDA em que requer que o presente recurso seja conhecido e provido, a fim de que seja inteiramente reformado o acórdão de primeiro grau integrado pelo acórdão proferido nos embargos de declaração, em razão do cerceamento de defesa e ofensa ao contraditório, diante do não deferimento das provas requeridas pela Recorrente na ocasião de sua defesa.

Na hipótese de não ser esse o entendimento, requer-se a reforma dos julgados a quo, entendendo-se como improcedentes as imputações contidas no relatório de auditoria, para o fim de considerar como regular sua atuação com relação aos contratos firmados com a Secretaria de Turismo da Prefeitura do Recife, relativos ao exercício de 2011, excluindo a condenação solidária da Empresa Recorrente ao pagamento do valor de R\$4.799.918,97, assim como a declaração de inidoneidade que lhe foi imputada para contratar com a Administração Pública pelo prazo de 12 (doze) meses.

Registre-se que o Ministério Público de Contas também interpôs Recurso Ordinário, TC 2051876-6, que deve ser julgado juntamente com o presente recurso para que se evitem decisões contraditórias.

É o relatório

2. Admissibilidade

A parte é legítima e tem interesse jurídico no deslinde da questão e, considerando a suspensão de prazos, prevista no Regimento Interno do TCE/PE, art. 240A, no período de 20 de dezembro até 20 de janeiro e, ainda o período de carnaval, de 18 a 22 de fevereiro/2023, a exordial é tempestiva, nos termos da lei 12600/04, uma vez que foi protocolada em 23/02/2023, enquanto o Acórdão que rejeitou os embargos de declaração foi publicado em 16/12/2022.

Assim, deve ser conhecido o presente Recurso Ordinário.

3. Análise

É importante pontuar inicialmente que o escopo da presente auditoria concentra-se na análise das despesas objeto do Contrato n° 53/2007 (fls. 529 a 539 do processo original), firmado entre a Prefeitura do Recife (Secretaria de Turismo) com a empresa MARKPLAN Marketing Ltda para a prestação de serviços de publicidade.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Conforme consta no ITD da deliberação recorrida, referido contrato representou 87% de todas as despesas realizadas pela SETUR ao longo do exercício de 2011, cabendo ressaltar que o montante executado foi de R\$20.085.841,50, dos quais **R\$ 4.799.918,97** corresponderam a serviços subcontratados à Gráfica Notta 10 pela empresa Makplan ora recorrente, sendo justamente esse último valor que sofreu impugnação por parte de nossos técnicos, que apontaram desvio de recursos públicos a partir de despesas não comprovadas, com sugestão de devolução ao erário.

Também foram constatadas outras irregularidades tais como: uso de cotações de preços, notas fiscais e recibos de pagamentos falsos e, segundo a Auditoria, a Makplan adotou uma série de procedimentos concatenados, com vistas a receber recursos por serviços não efetivamente comprovados.

Dito isso, passemos aos argumentos da recorrente.

Em síntese, afirma que, no processo em epígrafe, o relatório de auditoria traz supostas irregularidades no Contrato de Prestação de Serviços de Publicidade nº 53/2007, celebrado com a Secretaria de Turismo da Cidade do Recife, datado de 19 de março de 2007.

Alega que rechaçou de forma veemente todas as acusações que lhe foram imputadas e que, contudo, a Segunda Câmara desse E. TCE julgou irregulares as contas dos gestores, exercício de 2011, imputando-lhes débito solidários com a empresa Recorrente no valor de R\$4.799.918,97, bem como declarou essa empresa inidônea para contratar com a administração pública pelo prazo de doze meses.

Argumenta que a Secretaria de Turismo a contratou através de processo licitatório sob a modalidade de concorrência (nº 02/2006), do qual resultou a assinatura do contrato nº 53/07, em 19/03/2007, com prazo de vigência inicial de 18 meses, sendo que, em razão de aditivos de prorrogação, estendeu-se até 19 de março de 2013.

Alega que se cuidam de documentos referentes ao ano de 2011, sendo muitos anos decorridos, fato esse que se espera seja considerado por esse E. TCE na hipótese de algum documento não ter sido localizado e que não pode dar conta dos documentos não localizados pela Prefeitura da cidade do Recife, pedindo-se apenas a esse E. TCE que leve em conta a mudança de gestão e o tempo transcorrido.

Argumenta que, na época da emissão das notas fiscais contestadas no r. Relatório, a empresa,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

diversamente do aduzido pela Sr. Joseane Jesus Pires em seu depoimento, encontrava-se em atividade e, em que pese ter afirmado que Notta 10 nunca fez orçamento de serviços para produção de camisas, batas, pendrives, guarda-sóis, sombrinhas, bolsas, toalhas etc., há de se observar que o seu contrato social tem, dentre outros objetivos, a personalização de brindes.

Destaca que, no depoimento prestado perante esse E.TCE, a Sra. Joseane, representante legal da Gráfica Notta 10, omitiu a existência do endereço da empresa informado perante o fisco estadual, qual seja, Rua José Rodrigues Neves n. 237, Centro, Jaboatão dos Guararapes e que negou perante o TCE a prestação de serviços à Prefeitura na intenção de ocultar a sonegação fiscal cometida.

Aduz que não é obrigação de qualquer agência de publicidade conhecer do quadro de funcionários da empresa subcontratada, muito menos realizar serviços de auditoria como realizado nesse processo e que todos os serviços subcontratados à Gráfica Notta 10 sempre foram rigorosamente entregues pela mesma à Prefeitura, a quem cabia receber, contar e efetuar o atesto na nota, sendo o acompanhamento feito pela agência o recebimento dos exemplares, para verificação se estavam elaborados de acordo com o pedido.

Argumenta que qualquer falsidade e qualquer irregularidade há de ser atribuída à própria representante legal da empresa (subcontratada), e às sonegações fiscais e crimes por si cometidos, não se admitindo, em hipótese alguma, a utilização de presunção para fins de transferência de responsabilidade à ora Recorrente, pois, com base em um simples depoimento, o r. Relatório imputou toda e qualquer responsabilidade, por presunção, a ora Recorrente, sem considerar que a empresa Notta 10 é quem deve ser responsabilizada e comprovar os fatos por si alegados.

Aduz que, no presente caso, o Município do Recife não sofreu qualquer prejuízo, sobretudo porque os serviços contratados foram efetivamente prestados e a preço justo, de acordo com o praticado no mercado e que todos os serviços prestados por fornecedores, inclusive pela Gráfica Notta 10, tiveram seu pagamento comprovado pela Recorrente na forma prevista no item II, § 2º, Cláusula Quinta, sendo que, repita-se, foram realizados há mais de 7 (sete) anos, o que dificulta bastante localização em plenitude, sendo que era da Secretaria de Turismo, e não da Recorrente, a obrigação de recebimento e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

conferência do material entregue pelo fornecedor, conforme disposto na Cláusula Sétima do Contrato 53/07.

Alega que a Prefeitura contava, recebia e atestava a nota fiscal, ao passo que a ora Recorrente recebia do subcontratado tão somente amostras do produto para conferência se estavam de acordo com a contratação.

Argumenta que há comprovações de que as mercadorias foram entregues e que, para se chegar ao ponto de admitir um crime com a participação de inúmeros agentes, como o fez o acórdão de fls., não bastariam simples indícios, sendo necessária a prova de dolo e, ainda que o prejuízo estivesse devidamente demonstrado, do ponto de vista fiscal, diante de eventual sonegação por parte da Gráfica Notta 10.

Traz precedentes do TCU e STJ sobre presunção de boa-fé na aquisição de mercadorias sem regular documentação fiscal e afirma que é empresa de reputação ilibada, que há quase trinta anos presta serviços a órgãos públicos em todo o país, sem jamais ter tido qualquer condenação por parte de Tribunais de Contas ou órgão de controle.

Conclui que esse TCE, na esteira do entendimento dos Tribunais Superiores, haverá de entender não somente pela efetiva prestação de serviços por parte da ora Recorrente, como também pela impossibilidade de presunção de fraude por parte desta última, sendo que eventual crime haverá de ser atribuído à emitente das notas fiscais, ou seja, à Gráfica Notta 10.

Análise do MPC

Passemos à análise dos argumentos da recorrente na peça recursal, que são os mesmos daqueles já apresentados na defesa do processo original e não merecem prosperar.

Quanto ao pedido de anulação do Acórdão recorrido em função de cerceamento de defesa, o recorrente não apresenta fundamentação para tal pedido, afirmando apenas que tal pedido foi suscitado nos Embargos de Declaração rejeitados. Em vista disso, desnecessário análise sobre a questão, ressaltando-se que os questionamentos contidos nos citados embargos foram analisados no Parecer MPC 622/2020, nos autos do Processo TC nº 2051561-3.

Sobre a alegação de que a Gráfica Notta 10 encontrava-se em atividade, a recorrente entra em contradição com a alegação constante nos autos do processo da Prestação de Contas Anual da Secretaria de Turismo do Recife, **exercício de 2008** (Processo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

TCE-PE n° 0901917-0), tendo em vista que as contas em apreço são do exercício 2011 No processo de 2008, conforme bem anotado no voto condutor da deliberação guerreada, no que se refere à situação fiscal da Gráfica Notta 10, a Makplan Marketing & Planejamento Ltda., em sua defesa, datada de 17 de agosto de 2010 (f.1.400), a recorrente alegou:

"(...) o contribuinte Notta 10 Computação Gráfica também se encontra com seu cadastro pessoa jurídica (CNPJ) regular, n.03.673/0001-74, perante a Receita Federal, e, apenas em 09.02.2010, teve seu cadastro cancelado na Secretaria da Fazenda Estadual, reiterando-se que a prestação de contas em análise se refere ao exercício de 2008. Com relação ao referido "impedimento administrativo" perante a Junta Comercial, reitera-se que não é obrigação da Contratada solicitar dita certidão, sendo certo que não se sabe sequer em que consiste tal impedimento, muito menos em que data se iniciou. É possível que nem existisse na época da contratação" (grifamos).

Também carece de fundamento a afirmação de que a Sra. Joseane Jesus Pires, em seu depoimento a esse TCE, omitiu a existência do endereço da empresa informado perante o fisco estadual, qual seja, Rua José Rodrigues Neves n. 237, Centro, Jaboatão dos Guararapes, pois referido endereço consta no extrato do efisco às fls 1238-1239 do processo original.

A alegação de que a Gráfica Notta 10 apresentou documentos falsos com vistas a sonegação fiscal não merece acolhimento, pois a questão fulcral a ser analisada é justamente a não comprovação de pagamentos da Makplan, ora recorrente, à empresa subcontratada, Gráfica Notta 10, não fazendo sentido haver sonegação de valores que não foram recebidos.

Os fatos de a Gráfica subcontratada constar no cadastro da Prefeitura, bem como constar em seu contrato social, dentre outros objetivos, a personalização de brindes. não são relevantes, uma vez que não há comprovação de entrega do material e que resta comprovado que as notas fiscais da Gráfica Notta 10 **apresentadas pela recorrente não são idôneas.**

Também se deve observar que já na Prestação de Contas do exercício de 2008 foi apontada a existência de problemas com a suposta subcontratação da Gráfica Notta 10, tendo havido notificação de todos os responsáveis de 2008, inclusive a Makplan, ora recorrente, ou seja, em



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

2011 a Makplan já tinha conhecimento de que argumentos inconsistentes são rechaçados pelo Órgão de controle.

No que pertine à alegação de que não é obrigação da agência de publicidade (Makplan) conhecer do quadro de funcionários da empresa subcontratada, muito menos realizar serviços de auditoria, assiste razão à recorrente, entretanto, é obrigação da mesma:

- **subcontratar a empresa** (Cláusula Terceira, § 2º, inc. II, do Contrato nº 53/2007 (f. 531) e Cláusula Quinta, § 3º do Contrato nº 53/2007, fls. 125);

- **realizar o pagamento à mesma** (Cláusula Quinta, § 2º, II, do Contrato nº 53/2007);

- **e comprovar o repasse financeiro à empresa subcontratada em até 10 dias** (Cláusula Quinta, § 2º, II, do Contrato nº 53/2007)

Também não se pode perder de vista a previsão do inciso III, da Cláusula Décima Segunda, do Contrato nº 53/2007 (f. 533), segundo a qual, cabia à recorrente:

- entrar em contato com a subcontratada, **acompanhar a execução dos serviços** (atividades complementares às ações promocionais das Campanhas Recife Te Quer, entre outras);

- **entregar os serviços subcontratados na Secretaria** (no caso em tela, itens personalizados em forma de brindes);

- e **apresentar as notas fiscais do terceiro subcontratado à Secretaria, acompanhadas dos comprovantes de quitação (§ 2º, inc. II e § 3º da Cláusula Quinta do Contrato nº 53/2007).**

Sobre a entrega do material, o voto condutor da deliberação recorrida fez uma análise minuciosa que não merece reparo. Por oportuno, transcrevemos o excerto a seguir:

"A cópia do empenho nº 2011.507-01, cujo credor é a Makplan Marketing & Planejamento Ltda, emitidos em 2011, apresentado pela defesa (item v) é relativo a serviços não subcontratados à Gráfica Notta 10 (impressão de folder), no exercício de 2011, e, portanto, não é objeto desta análise.

A cópia do empenho nº 2011.346-34 apresentado pela defesa, cujo credor também é a Makplan Marketing & Planejamento Ltda. (item v), assim como a cópia da nota fiscal nº 3981 e respectivo recibo, emitidos pela Agência (item ii), tratam-se de documentos anteriormente apresentados pela auditoria (f 674, 675 e 681), também não servindo como prova da efetiva entrega dos materiais gráficos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

A cópia do Ofício nº 241/12 ST e dos protocolos de recebimento de serviços subcontratados em 2012 (itens xii e xvi) não são relativos a este processo, razão pela qual não servem como prova. Os documentos intitulados "Planejamento de Gestão" e "Projeto Especial Concurso Recife Te Quer" (itens xiii e xiv) são relatórios produzidos pela Secretaria de Turismo referentes ao planejamento e às ações das campanhas publicitárias realizadas, respectivamente, e não servem como prova do efetivo recebimento dos serviços subcontratados".

Cabe ressaltar que a auditoria não contesta a execução das campanhas publicitárias, mas a efetiva aquisição e distribuição dos materiais gráficos subcontratados junto à Gráfica Notta 10, senão vejamos:

"A entrega de ações que compõem as campanhas 'Recife te Quer', 'Recife!', 'Carnaval Multicultural', 'São João 20011' e '1.000 Dias para a Copa' não supre a necessidade de comprovação da entrega das atividades complementares, que, no caso em análise, referem-se aos materiais gráficos subcontratados à Gráfica Notta 10. Convém esclarecer que a Auditoria não contesta a execução das campanhas publicitárias (resultado final do objeto contratado), entretanto, **o que ora se questiona é a efetiva aquisição e distribuição dos materiais gráficos subcontratados junto à Gráfica Notta 10** (itens acessórios da campanha)" (grifamos).

Ressalte-se que, diferentemente do alegado, conforme previsto na cláusula Quinta do contrato, a obrigação de entrega do material subcontratado cabia à recorrente e não à subcontratada. Não havia, portanto, uma relação direta da prefeitura com a subcontratada, tanto que não havia previsão de pagamento diretamente da prefeitura à subcontratada, mas, sim, por meio da Makplan.

Por fim, e mais importante, carece de fundamento a afirmação da recorrente de que foi utilizada a presunção para imputar-lhe responsabilidade. Fato é que, conforme bem anotado no voto condutor da deliberação original, **desde o momento inicial, que se questiona o comprovante de transferência de recursos da MAKPLAN para a Gráfica Notta 10**, inclusive, nos questionamentos que foram feitos à Makplan em seu depoimento a esse TCE, o representante da empresa disse que **não lembrava a forma como tinha transferido esses recursos à Gráfica Notta 10**.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Há de se observar que os pagamentos não são de pequena monta, mas ultrapassam R\$4.000,000,00, não sendo concebível crer que o pagamento tenha se realizado em espécie, ou seja, bastaria que a Makplan buscasse nos registros bancários para comprovar que os valores foram efetivamente repassados à Gráfica Notta 10.

Verifica-se, também, que a Makplan ora recorrente sequer apresentou contrato com a Gráfica Notta 10 que indicasse a existência de relação jurídica com a mesma. Cabe repisar que não se trata de contratação de pequena monta, mas que superou a casa de R\$4 milhões.

Dessa forma, não foram apresentados elementos que possam alterar a deliberação guerreada, que deve ser mantida na íntegra.

4. Conclusão

Do exposto, opinamos pelo conhecimento do presente recurso ordinário e, no mérito, pelo seu desprovimento.

É o Parecer.

Em petição complementar (doc. 5), a recorrente suscita a prescrição.

Encaminhado ao Ministério Público de Contas para análise da prescrição, retornou com o Parecer MPCO n° 0172/2024 da Procuradora-Geral Adjunta Eliana Lapenda Guerra (doc. 7).

Trata-se de processo de Recurso Ordinário ajuizado pela empresa **MAKPLAN - Marketing e Planejamento LTDA** em face do Acórdão n° 88/2020, integrado pelo Acórdão n° 2125/2022, que julgou os embargos de declaração (Processo T.C n° 2051561-3).

O Recurso propriamente dito já foi devidamente apreciado pelo Ministério Público de Contas, vide opinativo no DOC. 04 (MPCO-04 - Gab. Proc. Maria Nilda da Silva).

Nada obstante, a empresa recorrente fez juntar **manifestação complementar**, na data de **06/12/2023**, por meio da qual suscita ter ocorrido **prescrição** da pretensão punitiva, no intuito de rever a manutenção da "penalidade" aplicada.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Para tanto, menciona precedente do Supremo Tribunal Federal - STF (MS 32.201/DF) julgado em 21/03/2017, no qual discutiu-se a respeito da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do Tribunal de Contas da União - TCU, tendo-se decidido, ao final, que estaria inteiramente regulamentada pela Lei Federal nº 9.873/99 (que regulamenta o prazo prescricional para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta). O julgado, portanto, é **anterior** às teses de repercussão geral fixadas mais recentemente pela Suprema Corte (Temas 897 e 899).

Pugna pelo reconhecimento da prescrição nos seguintes termos:

"Ou seja, aplicando ao presente caso a aplicação do **prazo quinquenal** previsto no caput do Art. 1º da **Lei Federal nº 9.873/1999** (tendo como marcos a citação e cada um dos julgamentos terminativos); **ou prazo trienal** previsto no §12º do Art. 1º, do mesmo Diploma Legal (tendo como marcos a realização de diligências intermediárias pelo impulsionamento) **a prescrição restou configurada**, pelos enormes períodos pelos quais o processo ficou paralisado".
(grifos nossos)

É o que havia a relatar. Passemos à apreciação meritória.

Mérito

A discussão sobre a matéria de prescrição ganha crescente relevância no âmbito dos Tribunais de Contas, sobretudo após o julgamento dos Temas nº 897 e nº 899 de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, os quais fixaram, respectivamente, teses a respeito da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa e da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundadas em decisão de Tribunal de Contas, como regra.

Nada obstante, vê-se que o recorrente, em sua petição complementar, suscita discussão a respeito da prescrição da pretensão **punitiva** (aplicação de penalidades), cujo prazo **quinquenal** conta com previsão normativa na LOTCE/PE desde no ano de 2012 (incluída pela Lei Estadual nº 14.725/12, que modificou a redação do §6º do art. 73, ampliando o



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

referido prazo de 24 meses para 05 anos a partir da autuação do processo no Tribunal).

Há que se registrar, de logo, **equivocada compreensão** demonstrada pelo recorrente, porquanto **não lhe foi imputada nenhuma penalidade** nos autos originários, tampouco mantida pelo Acórdão n° 2125/2022 - que julgou os embargos de declaração TC n° 251561-3.

Tal imputação seria impossível, ao menos, por duas razões: (1) considerando que não se trata de agente público, tampouco de pessoa jurídica de direito público, o acórdão combatido somente lhe atinge a esfera patrimonial em razão da **imputação de débito** para com o erário municipal, não sendo o caso de se deliberar sobre a prática de atos de gestão ilegais/ilegítimos; (2) o julgamento da Prestação de Contas originária somente se deu em 06/02/2020 (Acórdão n° 88/2020), quando já ultrapassado o prazo quinquenal acima referido (§6° do art. 73 da LOTCE/PE).

O recorrente, portanto, suscita impropriamente a prescrição da pretensão de **ressarcimento** no âmbito desta Corte.

A matéria de ordem pública foi objeto de recente regulamentação, por meio da Lei Estadual n° 18.527/2024, publicada em **30/04/2024**, seguindo tendência verificada nacionalmente na ampla maioria das Cortes de Contas nacionais, inclusive no próprio Tribunal de Contas da União - TCU¹, como decorrência das teses de repercussão geral recentemente fixadas pela Suprema Corte.

Considerando a natureza da matéria, passível de ser apreciada a qualquer tempo em instâncias ordinárias, bem como a inquestionável relevância do tema, este *parquet* analisará se incide, de fato, a prescrição da pretensão **ressarcitória** à luz da novel legislação, bem como dos Temas 897, 899 e 1199 do STF, para concluir, ao final, se o **débito** pelo qual responde a empresa recorrente - no valor de **R\$ 4.799.918,97** - continua exigível/passível de cobrança, não havendo que falar em "penalidade aplicada" no caso em apreço.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

De início, fundamental fazer menção às inovações trazidas pela Lei Estadual nº 18.527/2024:

Art. 53-A. A prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto neste capítulo. (AC)

Art. 53-B. **As pretensões punitivas e de ressarcimento decorrentes do exercício de controle externo pelo Tribunal de Contas prescrevem em 5 (cinco) anos**, contados a partir da data: (AC)

I - do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas ao Tribunal de Contas, no caso de omissão de prestação de contas; (AC)

II - da apresentação da prestação de contas final ao órgão competente para a sua análise inicial; (AC) 1"Como os TC's têm regulamentado a prescrição no Brasil? Acesso em: <https://www.conjur.com.br/2023-set-20/infra-controle-tribunais-contas-regulamentado-prescricao-brasil/> (13 de maio de 2024).

III - do conhecimento da irregularidade ou dano quando forem constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas, pelos órgãos de controle interno, pela própria Administração, por denúncia ou por representação, desde que, da data do fato, não se tenha ultrapassado o prazo de 5 (cinco) anos; (AC)

IV - da cessação do estado de permanência ou de continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada. (AC)

§ 1º Quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente. (AC)

§ 2º Alterado o enquadramento típico na ação penal, reavaliar-se-á o prazo de prescrição definido anteriormente. (AC)

§ 3º Quando houver dever legal de prestar contas, de que trata os incisos I e II do caput deste artigo, a prescrição relativa às irregularidades identificadas antes do prazo final de prestação de contas, seja qual for a natureza da apuração, contar-se-á a partir da data limite estabelecida para aquela obrigação. (AC)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Art. 53-C. **O prazo de prescrição iniciado será interrompido:** (AC)

I - pela **autuação do processo**, nos casos dos incisos I, II, III e IV do art. 53-B desta Lei; (AC)

II - pela **notificação, oitiva, citação ou audiência** do responsável, inclusive por edital; e (AC)

III - pela **decisão de mérito recorrível**, reiniciando a contagem desta data, pelo prazo de **3 (três) anos**. (AC)

§ 1º A interrupção da prescrição em razão dos atos previstos no inciso II tem efeitos somente em relação aos responsáveis destinatários das respectivas comunicações. (AC)

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCE/PE, tais como os órgãos de controle interno, a própria Administração, entre outros. (AC)

Art. 53-D. São causas que suspendem a prescrição: (AC)

I - a existência de decisão judicial que determine a suspensão do processo ou, de outro modo, paralise a apuração dos fatos; (AC)

II - o sobrestamento do processo, por prazo determinado, desde que não tenha sido provocado pelo TCE, mas sim por fatos alheios à sua vontade, fundamentadamente demonstrados na decisão que determinar o sobrestamento; (AC)

III - a assinatura de instrumento de autocomposição, pelo prazo nele estabelecido; (AC)

Parágrafo único. Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo com dedução do período prescricional transcorrido antes da suspensão. (AC)

Art. 53-E. **Incide a prescrição intercorrente no processo que ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento, despacho ou manifestação**, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso. (AC)

§ 1º O **termo inicial** da prescrição intercorrente ocorre a partir da **autuação do processo no Tribunal de Contas**. (AC)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

§ 2º A prescrição intercorrente **interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo**, tais como remessa para nota técnica, laudo de engenharia, parecer do Ministério Público de Contas e proposta de voto da auditoria geral. (AC)

§ 3º Não configuram atos que evidenciem o andamento regular do processo pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou substabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações. (AC)

§ 4º **As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.** (AC)

§ 5º Não serão computados, para fins de aferição da ocorrência de prescrição intercorrente, os períodos de paralisação do processo resultantes de atos ou omissões imputáveis exclusivamente aos participantes passíveis de responsabilização. (AC)

Art. 53-F. A prescrição é matéria de ordem pública e será reconhecida de ofício ou mediante provocação dos responsáveis, interessados ou do Ministério Público de Contas, em qualquer fase do processo até o seu trânsito em julgado. (AC)

§ 1º Após o trânsito em julgado, a prescrição somente poderá ser reconhecida no âmbito de Pedido de Rescisão proposto por responsável, interessado ou pelo Ministério Público de Contas dentro do prazo estabelecido no parágrafo único do art. 83 desta Lei, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo. (AC)

§ 2º O Tribunal não se manifestará em Pedido de Rescisão sobre a prescrição se os critérios estabelecidos nesta Lei já tenham sido considerados em deliberação anterior. (AC)

Art. 53-G. Reconhecida a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, o processo será arquivado, ressalvada a possibilidade de julgamento das contas, conforme critério de relevância e materialidade a ser definido por ato do Tribunal, bem como a adoção de determinações, recomendações ou outras providências destinadas a reorientar a atuação administrativa. (AC)

Parágrafo único. Quando verificados indícios da prática de ato de improbidade administrativa, o Tribunal poderá apurar o débito e encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público competente para a propositura das ações judiciais cabíveis. (AC)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Art. 53-H. O reconhecimento da prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento impede, além da cobrança judicial, a cobrança extrajudicial do valor do débito e da multa apurados, bem como a inserção ou a manutenção dos responsáveis em cadastros restritivos e serviços de proteção ao crédito. (AC)

Art. 53-I. O pagamento de dívida prescrita decorrente de imputação de débito ou aplicação de multa resultante de decisão do Tribunal de Contas não gera direito à repetição de indébito." (AC)

No contexto específico dos presentes autos, ganham relevância a instituição da modalidade de prescrição **intercorrente**, bem como a análise de alguns **marcos temporais** capazes de **interromper** o curso regular do prazo prescricional.

Compulsando atentamente o histórico processual **já à luz da novel legislação**, este órgão ministerial constatou a **inocorrência** da prescrição quinquenal ordinária, em sentido oposto ao que tenta impingir a empresa recorrente. Elaboramos, abaixo, uma **tabela** que permite a visualização sistematizada dos marcos interruptivos do curso prescricional ordinário (e também intercorrente), conforme as datas em que se verificaram, associando-os ao fundamento legal correspondente na nova redação da LOTCE/PE, dada pela Lei Estadual nº 18.527/2024. Vejamos:

Evento processual	Data de ocorrência	Fundamento legal (LOTCE/PE alterada pela Estadual nº 18.527/2024)	Modalidade prescricional relacionada
Autuação do processo	20/04/2012	Art. 53-C, I	Ordinária
Envio de notificação (MAKPLAN) - Vol. 06, fl. 59.	03/02/2015	Art. 53-C, II	Ordinária
Remessa para Nota Técnica - Vol. 09, fls. 182.	30/03/2015	Art. 53-E, §2º	Intercorrente
Conclusão da instrução - Vol. 10, fl. 26.	12/01/2016	Art. 53-E, §2º c/c Acórdão 2.635/2022 - TCU (Plenário)	Intercorrente



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Deferimento, pelo Cons. Relator, de pedido formulado pela MAKPLAN de oitiva de testemunha/representante - Vol. 10, fls. 73-77.	08/05/2019	Art. 53-E, §2º	Intercorrente
Envio de notificação p/ a MAKPLAN (oitiva) - Vol. 10, fl. 80.	13/05/2019	Art. 53-C, II	Ordinária
Termo de Declaração (oitiva MAKPLAN) - Vol. 10, fls. 82-85.	22/05/2019	Art. 53-C, II	Ordinária
Julgamento PC (Processo T.C nº 1202884-8)	06/02/2020	Art. 53-C, III	Ordinária
Ajuizamento Embargos de Declaração MAKPLAN (Processo T.C nº 2051561-3)	18/02/2020	Art. 53-E, §2º	Intercorrente
Remessa p/ MPCO (Processo T.C nº 2051561-3)	17/03/2020	Art. 53-E, §2º	Intercorrente
Julgamento Embargos de Declaração MAKPLAN (Processo T.C nº 2051561-3)	15/12/2022	Art. 53-C, III	Ordinária
Ajuizamento Recurso Ordinário MAKPLAN (Processo T.C nº 2321371-1)	02/03/2023	Art. 53-E, §2º	Intercorrente
Remessa p/ MPCO (Processo T.C nº 2321371-1)	03/03/2023	Art. 53-E, §2º	Intercorrente
Manifestação Complementar (Processo T.C nº 2321371-1)	06/12/2023	Art. 53-E, §2º	Intercorrente

A tabela elaborada acima considera as regras **permanentes** trazidas pela Lei Estadual nº 18.527/2024, o que será melhor explanado adiante, sobretudo em relação à modalidade prescritiva intercorrente. É de se ressaltar, por oportuno, que a Lei Estadual nº 18.527/2024 não trouxe, em seu bojo, regramento específico de **transição**, de modo a orientar a forma de aplicação de seus comandos aos processos em trâmite na data de sua publicação - à exceção do art. 2º, que será comentado adiante.

Nada obstante, verifica-se, de plano, que a marcha processual, considerados tão somente os



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

eventos **relevantes** para fins de interrupção do curso prescricional, não restou paralisada por prazo **superior a 05 anos**, de modo a fazer incidir a prescrição quinquenal ordinária, não assistindo razão à recorrente, que a invoca de forma simplista e genérica.

Especificamente, contudo, em relação ao período de 12/01/2016 (quarto marco interruptivo) até 08/05/2019 (quinto marco interruptivo), tem-se intervalo durante o qual o processo restou paralisado, sem movimentações substanciais de andamento, por prazo **superior a três anos**, o que, **em tese**, faria incidir a prescrição intercorrente, nos termos do art. 53-E, *caput*, acima transcrito.

Nada obstante, a entrada em vigor de uma nova legislação, sobretudo quando disciplina tema de alta relevância jurídica e social, impõe extrema **cautela** ao operador do direito, mormente se dotada de potencial para **alcançar fatos passados**, como é o caso da matéria atinente à prescrição. Torna-se ainda mais delicada a situação dos processos que já vinham tramitando no âmbito desta Corte na data de publicação da Lei Estadual nº 18.527/2024 (30/04/2024) em virtude da ausência de regramento específico para tais casos, conforme mencionado acima, eis que não foram previstas regras de transição no que diz respeito à nova modalidade prescricional intercorrente.

O único dispositivo que trata especificamente de processos já em curso diz respeito ao **art. 2º** da Lei Estadual nº 18.527/2024, que assim dispôs:

Art. 2º Para os processos em que o prazo estabelecido no inciso III do art. 53-C já estiver em curso na data de publicação desta Lei, aplicar-se-á o prazo de 5 (cinco) anos. (grifos nossos)

Trata-se do marco interruptivo da prescrição quinquenal ordinária (art. 53-C) correspondente à prolação de decisão de mérito recorrível (inciso III), cujo reinício, nos processos em que **já tenha sido proferida uma decisão de mérito** até a data de **30/04/2024**, se dará pelo prazo de **05 (cinco) anos**. Convém lembrar que, pelo regramento permanente - ou seja, para processos futuros ou processos em tramitação nos quais ainda não havia sido proferida decisão de mérito até 30/04/2024 - a contagem será



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

reiniciada pelo prazo de **03 (três) anos**. Ademais, igualmente oportuno lembrar que as causas interruptivas da prescrição quinquenal ordinária também interrompem a prescrição intercorrente (art. 53-E, §4º), considerando-se, sobretudo, que esta modalidade prescricional fulmina a pretensão estatal em virtude de **inércia**.

Em continuidade, é necessário convergir a interpretação sistemática da nova lei com o entendimento jurisprudencial prevalente sobre a matéria, bem como com princípios basilares do **direito intertemporal** e do **princípio do tempus regit actum**.

Para tanto, fundamental valer-se da inteligência do julgado correspondente ao **tema de repercussão geral nº 1199**, cujas teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal - STF a respeito da "(ir)retroatividade" das disposições da Lei Federal 14.230/2021 - que alterou a Lei de Improbidade Administrativa - relativamente aos novos prazos de prescrição geral e intercorrente se amoldam ao presente caso.

Nesse sentido, considerando a natureza eminentemente **processual** do fenômeno da prescrição intercorrente, há que se entender por sua **irretroatividade** para alcançar fatos passados, pois o contrário implicaria vincular a atividade judicante a "parâmetros temporais inexistentes à época de sua prática", bem como violação dos princípios da segurança jurídica e do *tempus regit actum*. Ademais, adotando-se a linha de entendimento do referido julgado, para os processos formalizados **antes** do advento da Lei Estadual nº 18.527/2024, **o termo inicial da prescrição intercorrente é a data de 30/04/2024** - data de início de vigência da nova normatização - independentemente dos marcos interruptivos eventualmente implementados durante o processo.

É fundamental ter em mente que os prazos prescricionais instituídos por lei imprimem estabilidade e previsibilidade ao ordenamento jurídico, fixando termos exatos para que o Poder Público possa exercer seu *múnus*. Na clássica lição do jurista paraibano Agnelo Amorim Filho, "**a prescrição fulmina a pretensão, a qual, por sua vez, nasce com a violação do direito subjetivo por**



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

quem, estando numa posição jurídica de sujeição em relação ao titular do direito, adota comportamento antijurídico". A inação do titular do direito, consciente da violação sofrida, **permanecendo inerte por considerável decurso de tempo legalmente estabelecido**, é que faz perecer a pretensão. Assim, é fundamental ressaltar: o perecimento da pretensão punitiva - ou da pretensão ressarcitória/executória - é decorrente da **inércia** do próprio Estado. Nesse contexto, o que poderia ser considerado como "inércia" da Administração **antes** da entrada em vigor da Lei Estadual nº 18.527/2024? Não havia qualquer parâmetro normativo que fixasse um lapso temporal, de maneira objetiva.

Em razão disso, seria um verdadeiro contrassenso reconhecer que houve inércia deste Tribunal, durante o período de 12/01/2016 a 12/01/2019 (vide tabela dos marcos interruptivos), quando o próprio intervalo de 03 (três) anos - para fins de incidência da prescrição intercorrente - só veio a ser legalmente instituído em 30/04/2024.

Assim, a criação da modalidade de prescrição intercorrente pela Lei Estadual nº 18.527/2024 **não deve retroagir para alcançar processos que tramitavam neste Tribunal de Contas antes de sua vigência**, iniciada em 30/04/2024, tendo em vista tratar-se de matéria de natureza processual, sob pena de violação dos princípios do *tempus regit actum*, da segurança jurídica, do acesso à justiça e da proteção da confiança legítima, devendo-se adotar, como *dies a quo* para a verificação de sua ocorrência, a data de publicação da nova lei.

Abaixo, segue trecho da ementa do ARE 843.989/PR (Tema 1199 de Repercussão Geral), cujos termos fundamentam este opinativo:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/2021) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. **APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA**



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1199.

(...)

14. Os prazos prescricionais previstos em lei garantem a segurança jurídica, a estabilidade e a previsibilidade do ordenamento jurídico; fixando termos exatos para que o Poder Público possa aplicar as sanções derivadas de condenação por ato de improbidade administrativa.

15. **A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela INÉRCIA do próprio Estado. A prescrição prende-se à noção de perda do direito de punir do Estado por sua negligência, ineficiência ou incompetência em determinado lapso de tempo.**

16. **Sem INÉRCIA não há PRESCRIÇÃO. Sem INÉRCIA não há sancionamento ao titular da pretensão. Sem INÉRCIA não há possibilidade de se afastar a proteção à probidade e ao patrimônio público.**

17. **Na aplicação do novo regime prescricional - novos prazos e prescrição intercorrente - , há necessidade de observância dos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, com a IRRETROATIVIDADE da Lei 14.230/2021,** garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa.

18. **Inaplicabilidade dos prazos prescricionais da nova lei às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa,** que permanecem imprescritíveis, conforme decidido pelo Plenário da CORTE, no TEMA 897, Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p/Acórdão: Min. EDSON FACHIN.

19. Recurso Extraordinário PROVIDO. Fixação de tese de repercussão geral para o Tema 1199:

"1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;

2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.
(grifos nossos)

Conclusão

Ante o exposto, entende este Órgão Ministerial de Contas, nos termos acima consignados e à luz das introduções promovidas na LOTCE/PE pela Lei Estadual nº 18.527/2024, que o débito questionado pela empresa recorrente não foi alcançado pelos efeitos da prescrição, quer na sua modalidade ordinária (quinquenal), em virtude da ocorrência de sucessivos marcos interruptivos do curso prescricional, quer na modalidade intercorrente, considerando-se a impossibilidade de aplicação retroativa a processos que já tramitavam neste Tribunal na data de 30/04/2024, garantindo-se a plena eficácia dos atos validamente praticados antes da inovação legislativa.

É o parecer.

Após a inclusão do processo em pauta, a recorrente apresentou memorial (doc. 16), com as seguintes alegações em síntese:

- O processo ficou paralisado por mais de três anos, desde a emissão do Parecer Técnico em 14/12/2015 até a remessa dos autos ao órgão técnico em 14/03/2019. Durante esse período, não houve movimentação que configurasse o andamento regular do processo, conforme os arts. 6º e 8º da Resolução TC nº 245/2024;

- Destaca a existência de conflito entre a Resolução TC nº 245/2024 e a Lei Estadual nº 18.257/24. A Resolução



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

estabelece que a prescrição intercorrente começaria a contar a partir de 1º de maio de 2024, enquanto a Lei não especifica um marco inicial, permitindo que a prescrição fosse contada desde a autuação do processo;

- A Resolução, ao estabelecer um novo marco temporal, desrespeita o princípio da hierarquia das normas, que coloca as leis ordinárias acima das resoluções. O autor cita decisões de tribunais que reforçam essa ideia, afirmando que normas infralegais não podem inovar ou contrariar disposições legais;

- Menciona a possibilidade de aplicação retroativa da lei mais benéfica, conforme o art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal. A Resolução, ao não permitir a retroatividade da prescrição intercorrente, contraria esse princípio, que é fundamental no direito sancionador;

- Conclui solicitando a declaração da prescrição intercorrente, devido ao lapso temporal superior a três anos sem movimentação regular, e a extinção do processo e arquivamento, afastando todas as sanções relacionadas ao caso.

É o relatório.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL - PRESIDENTE:

Passo a palavra ao Dr. Leonardo.

DR. LEONARDO OLIVEIRA SILVA - OAB/PE Nº 21.761:

Sr. Presidente, muito obrigado, bom dia a todos.

Leonardo Oliveira Silva, inscrito na OAB seccional Pernambuco, sob o número 21.761, representando a recorrente MAKPLAN. Cumprimentando a todos os conselheiros, servidores, douto representante do Ministério Público de Contas, advogados e demais presentes.

Nós vamos nos ater a trazer... a ratificar as arguições que já constam dos autos atinentes à ocorrência da prescrição intercorrente trienal, portanto. É incontroverso, de acordo com os elementos dos autos, seja os pareceres do Ministério Público de Contas, seja, inclusive, do relatório do douto conselheiro relator Luiz Arcoverde, e também, logicamente, do que consta da marcha processual, que entre 14 de dezembro de 2015 e 14 de fevereiro de 2019 este processo não recebeu e não sofreu, não foi atingido, portanto, por nenhuma das causas, seja de interrupção ou de suspensão do lapso prescricional.

Considerando esse fato, ou seja, é incontroversa a questão do lapso temporal superior a três anos, nós vamos nos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ater a discutir o que consta da Lei Estadual nº 18.527/2024, que alterou alguns dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal e a Resolução nº 245/2024 deste Tribunal de Contas.

O conflito de normas se encontra entre o que se encontra disposto no art. 53-E da Lei Estadual, que diz expressamente que:

“incide a prescrição intercorrente no processo que ficar paralisado por mais de três anos...”

Ou seja, nós estamos tratando de uma Lei Estadual Ordinária que, de acordo com a hierarquia legislativa, nós subimos ainda para o que dispõe a Constituição Federal no seu art. 5º inciso XL, que trata da retroatividade da lei penal em benefício do réu.

Estamos tratando aqui de direito administrativo sancionador e portanto, por analogia, nós recebemos esse princípio constitucional, essa cláusula pétrea da Constituição Federal, para os fins de acolher o que se encontra disposto, reitera-se, no art. 53-E da Lei Ordinária Estadual que alterou o dispositivo da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

Portanto, considerando que a Lei Estadual Ordinária dispõe expressamente pela incidência da prescrição trienal nos processos em curso nesta Corte e a Resolução nº 245 do Tribunal, que regulamentou a matéria para os fins de adoção dessa legislação perante a Corte, este conflito nos remete à seguinte situação: no dispositivo da resolução, é dito que a prescrição trienal se limitará a incidir apenas após a promulgação e vigência, portanto, desta Lei Ordinária Estadual, que se deu em 1º de maio de 2024. Ou seja, este conflito de normas nos traz, com a máxima vênia a resolução desta Corte, e é por este motivo que se requer, que não estamos tratando, nesse momento, apenas desse processo, mas nós temos alguns outros processos em curso neste Tribunal que serão necessariamente trazidos, sejam à primeira e segunda Câmara, seja à composição plenária, à sessão plenária desta Corte, onde haverá esse conflito e essa necessidade de enfrentamento por parte do Tribunal, inclusive para os fins de o Tribunal poder formar e firmar um entendimento uniforme, digamos assim, acerca deste conflito.

Então, considerando o que é trazido, a defesa, o recorrente trouxe, inclusive aos autos, uma série de jurisprudências de Tribunais de Justiça e do Superior Tribunal de Justiça, do STJ, no sentido desta possibilidade, e na verdade obrigação, de haver a retroatividade dessa legislação, seja na Lei Penal, seja no Direito Administrativo sancionador.

É com essas razões que, ultrapassando as questões meritórias, com o máximo respeito a esta Corte, o recorrente insiste na apreciação e enfrentamento desta questão, na



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

incidência da prescrição especial de três anos, que é incontroversa, se repete isso, e se requer o provimento do recurso para os fins de acolher tanto a prescrição ressarcitória quanto punitiva nos presentes autos. É assim que se pronuncia a recorrente MAKPLAN. Agradecendo desde já a atenção dispensada por Vossas Excelências.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Senhor Presidente.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL - PRESIDENTE:

Obrigado, Doutor Leonardo. Com a palavra o Conselheiro Dirceu.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Senhor Presidente, tem a palavra do Ministério Público. Pois não.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL - PRESIDENTE:

Dr. Ricardo Alexandre.

DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS - PROCURADOR-GERAL:

Só para colher a oportunidade processual de falar. Em primeiro lugar, o Ministério Público de Contas gostaria de ressaltar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se pacificou no sentido de irretroatividade de normas sobre prescrição para matéria não penal. Isso foi decidido no caso referente à lei nova de improbidade administrativa, em que, após longas digressões, que eu vou poupá-los de fazer aqui novamente, até porque essas discussões já foram feitas na Casa, longas digressões, o Supremo fixou em tese de repercussão geral que, item 4 e aqui, como é um processo de grande relevância, eu vou ler exatamente qual foi a tese firmada. Estava tentando localizar o número do processo, mas consultei-o agora. Mas vamos lá.

O item 4 diz: "*O novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230 de 2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.*"

É interessante a gente lembrar que, no tocante à prescrição intercorrente, ela tem CPF, que há um agente público que demorou, passou de um prazo legalmente estipulado para adotar uma providência, inclusive a nossa lei, assim como a resolução do TCU prevê inclusive a possibilidade de responsabilização desse agente público.

Agora imaginemos o momento pretérito em que esse processo tramitou, em que todo o entendimento nacional era no sentido de não haver prescrição no tocante a débito perante a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

fazenda pública. Era a interpretação que se dava a um dispositivo constitucional que dizia que a lei estipularia prazo de prescrição para os ilícitos, ressalvado as ações de ressarcimento. Então, livro-texto de faculdade, todo mundo aprendia. A parte referente a débito é imprescritível. Mas à frente novos ares doutrinários, novos ares jurisprudenciais o Supremo Tribunal Federal chega à conclusão de que não há a possibilidade de imprescritibilidade nessa seara, salvo se estivermos tratando de ato doloso de improbidade administrativa. Ponto.

Imaginem os servidores públicos que durante esse período de tempo se comportaram seguindo o que dizia toda a doutrina, toda a jurisprudência então dominante, uma coisa que parecia incontestável no sentido de que não haveria prescrição. De repente vem uma decisão do Supremo Tribunal Federal, mais à frente vem a resolução do TCU e bem mais à frente vem a decisão legislativa do Estado de Pernambuco a expressamente reconhecer prazo prescricional. E aí, esses servidores, esta Corte, a Fazenda é colocada de forma retroativa numa situação de, olha, você no momento em que agiu, você agiu de acordo com a jurisprudência, a doutrina, tudo o que era dominado naquele momento, agiu dentro de um prazo, mas agora vem uma lei para dizer que você estava já fora do prazo, de forma retroativa.

A ideia de prescrição não é clara para gerar punição. É para fazer com que o Estado ande mais rápido, é para instar o servidor público, o agente público, ou quem quer que tenha que adotar determinado ato, a agir.

Então, a muitos colocar uma regra que gera impunidade, não. É para gerar efetivamente eficiência. Agora, quando a regra não existe, o servidor público, ele, por exemplo, o agente público aqui no Tribunal de Contas com dezenas de processos para resolver e dá prioridade para um ou para outro sabendo que quanto aquele outro, ele tem certeza que tem prazo ou que o prazo não existe na prática, a época era imprescritível, aí mais à frente vem uma norma, diz que existe prescrição e nós dissemos olha essa não vai se aplicar de forma retroativa e você na realidade perdeu o prazo.

Acredito que a Constituição quando fala da retroativa da Lei Penal Melhor, não abrange diretamente a questão referente à prescrição e principalmente em processo de natureza não penal.

E foi com base nisso também nas várias discussões, porque essa casa discutiu bastante a matéria para editar a resolução. Se chegou à conclusão de que, olha, no tocante à prescrição geral, que ela na prática acaba atingindo mais o órgão propriamente dito a retroatividade é aceita e até foi criada uma nova possibilidade de manejo do pedido de rescisão



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

para que isso venha a ser reconhecido pela Casa para o passado.

Agora, quanto à intercorrente não se aplica. E não é simplesmente o decreto contrariando a lei. A lei não precisa dizer isso. Se eu a partir de agora digo, existe um prazo de prescrição que é um prazo X, esse prazo vai se aplicar dali para frente.

E mais, as decisões do Supremo Tribunal Federal lá atrás, quando não existia nenhuma norma tratando de prescrição com relação a débito, foram proferidas analisando o seguinte, olha, se não há nenhuma norma será aplicável o prazo de cinco anos, então pegaram por analogia uma lei federal, dizendo que será aplicável o prazo de cinco anos porque é o prazo que aparece em várias normas para vários outros temas, mas não existia esse mesmo raciocínio para aplicar em um prazo específico de três anos que foi colocado numa lei específica federal para tomar conta de processos específicos federais.

E o pessoal fala, não, tem que existir, não, por exemplo, em matéria tributária não tem prescrição intercorrente de três anos, não. Aliás, em matéria tributária só existe prescrição na parte de execução fiscal. Se você, por exemplo, fizer uma impugnação num órgão da Receita Federal, lá na Delegacia da Receita e Julgamento, no CAF, e esse julgamento vir a ser proferido depois de 20, 30, 40 anos, não aconteceu a prescrição. Pasmem! O Supremo já disse isso. Não há prescrição intercorrente.

O que eu quero dizer é que não é obrigatório que exista prescrição intercorrente. Não é uma decorrência natural do sistema, acredito que é uma decisão legislativa, criar a prescrição intercorrente para instar os servidores a agirem na velocidade adequada e até responsabilizá-los para quando houver algum tipo de desídia.

Então não é uma imposição do sistema que exista. É bom que ela exista, eu não estou sendo contrário, é bom que ela exista. O que eu acredito que não é correto é você criar a norma e a partir dali atribuir a necessidade de ela ser aplicada de forma retroativa.

O nobre advogado com uma sustentação oral muito substancial, como sempre o faz e eu o parablenizo, defende isso com uma aplicação da jurisprudência praticamente pacífica, quando é ao contrário, a nossa Suprema Corte analisando um caso muito semelhante, muito semelhante, de consequências até mais gravosas, chegou à conclusão que o novo regime de prescrição é irretroativo.

E vejam que estão falando até de uma lei de improbidade administrativa, estava falando de outros tipos de sanção, quando os dados na realidade, quanto àqueles atos que estão sendo ali objeto da legislação, atos de improbidade



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

dolosa, atos que só existe improbidade dolosa hoje em dia, são atos que no tocante ao débito são imprescritíveis.

Então, se está querendo colocar a decisão do Supremo, percebam, ela foi até mais leve, mais, digamos assim, mais pesada para os administrados, para os gestores em geral, para dizer que no tocante às outras punições, aquelas que a Constituição já deixa claro que têm que ser punidas mesmo, que são prescritíveis, com relação às outras punições, às outras sanções da lei de improbidade administrativa, se colocou que o regime é irretroativo. E o advogado quer fazer com que retroaja para a parte que a gente lá no passado sequer cogitava ter prescrição.

Então, para o que sequer se cogitava ter a prescrição, o advogado propõe que haja retroatividade, quando o Supremo Tribunal Federal, para parte que já sempre existiu prescrição, disse que não haveria retroatividade. Então, está querendo que haja retroatividade para um caso em que não me parece razoável se fazer esse tipo de extensão.

Nesse sentido, o Ministério Público de Contas não apenas aqui, que eu poderia simplesmente comparecer aqui nessa sustentação oral e simplesmente defender que a casa aplique sua resolução. Ou defender a tese que eu não acredito que tem que ser aplicada a ferro e fogo, que os conselheiros estariam vinculados à resolução editada pelo Tribunal de Contas.

Ora, estamos aqui diante de um Plenário que é pleno e potenciário, poderíamos até aqui decidir nesse instante pela revogação da própria regulamentação. Não estou defendendo isso. Poderia até fazê-lo, mas não estou defendendo isso. Estou dizendo que por princípio, por essência, por decisão do Supremo Tribunal Federal, regras sobre prescrição intercorrente, sobre prescrição, não são retroativas, como foi decidido na questão referente à Lei de Improbidade Administrativa.

Então, nesse sentido, o Ministério Público de Contas defende que, no caso concreto, não seja reconhecida a prescrição intercorrente, por conta dos fundamentos aqui colocados, e, no tocante, a prescrição geral me parece que também é incontroverso que ela não aconteceu.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL - PRESIDENTE:

Eu agradeço ao Dr. Procurador Ricardo Alexandre. Passo a palavra para o Conselheiro Dirceu Rodolfo.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Sr. Presidente, eu vou ser breve. Eu já havia falado sobre esse tema algum tempo atrás. Inclusive, em uma reunião que nós tivemos na presidência com os nobres advogados,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

presença do Ministério Público, e contamos com a fala muito substancial do Conselheiro Carlos Neves, que vem estudando e é um grande estudioso da matéria.

Eu havia me pronunciado naquela reunião que eu tinha até senões com relação ao conteúdo da resolução, no que diz respeito precisamente à prescrição intercorrente e a sua não retroatividade, mas que me quedava diante da colegialidade e de um ato normativo que todos nós aqui devemos preservar. Os atos normativos, os atos com abstração, generalidade e editados pelo Tribunal de Contas precisam ser devidamente reverenciados por aqueles que fazem parte desta Casa. E em nome da colegialidade e da expedição de um ato normativo eu me quedava, como em princípio me quedo.

Entretanto, com a fala do nobre Procurador Dr. Ricardo Alexandre, profundo como sempre e sempre trazendo esse ar professoral que nos ajuda muito a compreender as matérias mais complexas do direito, e também com a fala do nosso advogado, eu acredito que essa matéria já é recorrente aqui duas ou três vezes. Eu acredito que estamos numa encruzilhada, num momento de discutir isso um pouco mais. Eu não vou dizer que... mas um pouco mais nós precisamos discutir. E eu vou pedir vistas destes autos e me comprometendo trazer assim que a gente começar realmente a voltar a discutir essa matéria, aprofundar um pouco mais essa questão, de antemão já me colocando reverente ao ato normativo, mas fazendo algumas considerações.

A primeira consideração é que essa decisão do Supremo em relação à LIA, às alterações da LIA, ela tem um recorte fático pragmático. Eu entendi que o Supremo ali tem uma visão, naquele caso específico, de consequencialismo. Por quê? Porque a permitir que houvesse uma retroação, várias e várias e várias e várias, milhares de ações de impropriedade perderiam sua força.

Então, a visão é pragmática, é consequencialista, no meu modo de ver. O que nos permite, ou nos dá ensanchas, a que nós aprofundemos um pouco mais no plano substancial, o que é essa prescrição, inclusive, é cunhado o termo prescrição meramente processual. É uma coisa nova, trazida de forma nova, como um argumento, estou dizendo um argumento *ad hoc*, mas um argumento que encaixa com essa visão consequencialista do Supremo.

Afora isso, eu quero dizer que, a nossa norma, ela é garantida por outras decisões do Supremo, como apreciou aquela questão do TCU, a prescrição do TCU e tal, quando fala da autonomia legislativa, capacidade legislativa dos estados. Então, cada estado ou cada município vai tecer suas regras específicas sobre prescrição. Então, é reconhecida a autonomia



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

do ente federativo, ente subnacional e dentro dessa autonomia a capacidade auto legislativa em que é fixada.

Por fim, eu quero dizer, independentemente de qualquer coisa, o princípio da duração razoável do processo sempre incidiu sobre nós, independente da existência ou não dessa norma. Sempre existiu. Então, se a gente for analisar isso sob o ponto de vista principiológico de ponderação de interesse, a despeito do que foi trazido pelo advogado, nobre advogado, o problema de hierarquia de norma, decreto e tal, ato normativo e lei, nós sempre estivemos sob os influxos da duração razoável do processo. Eu fico algo incomodado, processo da Casa, com três, com quatro anos que nós demos causa direta à prescrição, e ela não ser reconhecida por nós quando nós temos autonomia e tivemos o tempo todo a incidência do princípio da duração razoável do processo, com graves prejuízos para os entes jurisdicionados, se nós formos observar a prescrição como um princípio realizador da segurança jurídica.

Então estamos abrindo uma camada de ozônio sobre, vamos dizer, um buraco na camada de ozônio, que protege a segurança jurídica. De alguma forma a gente está abrindo isso.

Mas finalizando, Sr. Presidente, com todo o respeito às colocações que foram colocadas pelo nosso procurador. Eu vou pedir vista, eu vou aprofundar um pouco mais essa questão, nós temos uma oportunidade de discutir isso mais uma vez, e o ato normativo, ele continua a vigor, nós somos reverentes ao ato normativo, mas o caso merece um olhar um pouco mais profundo, para além do consequencialismo, que eu acho que foi o que aconteceu naquela assentada do Supremo. É como me pronuncio, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL - PRESIDENTE:

Agradeço ao Conselheiro Dirceu Rodolfo, merece realmente a gente refletir sobre esse tema e vistas então do referido processo. Agradeço ao Dr. Leonardo pela presença, Conselheiro Luiz Arcoverde também agradeço a Vossa Excelência, a gente passa para a pauta ordinária.

JV/S/ACS



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO
10ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 02/04/2025
PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 2321371-1
MODALIDADE-TIPO: RECURSO - RECURSO ORDINÁRIO
DELIBERAÇÃO ATACADA: ACÓRDÃO T.C. Nº 88/2020 (PROCESSO TCE-PE
Nº 1202884-8)
EXERCÍCIO: 2011
UNIDADE JURISDICIONADA: SECRETARIA DE TURISMO DO RECIFE
INTERESSADO: MAKPLAN MARKETING & PLANEJAMENTO LTDA.
ADVOGADOS: DR. ANÍBAL CARNAÚBA DA COSTA ACCIOLY JÚNIOR- OAB/PE
Nº 17.188; DR. LEONARDO OLIVEIRA SILVA - OAB/PE Nº 21.761
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO
JÚNIOR

ADIADA A VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO DIRCEU
RODOLFO DE MELO JÚNIOR NA SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM
22/01/2025.

ADIADA A VOTAÇÃO POR FALTA DE QUÓRUM.

ASF



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO
11ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 09/04/2025
PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 2321371-1
MODALIDADE-TIPO: RECURSO - RECURSO ORDINÁRIO
DELIBERAÇÃO ATACADA: ACÓRDÃO T.C. Nº 88/2020 (PROCESSO TCE-PE Nº 1202884-8)
EXERCÍCIO: 2011
UNIDADE JURISDICIONADA: SECRETARIA DE TURISMO DO RECIFE
INTERESSADO: MAKPLAN MARKETING & PLANEJAMENTO LTDA.
ADVOGADOS: DR. ANÍBAL CARNAÚBA DA COSTA ACCIOLY JÚNIOR- OAB/PE Nº 17.188; DR. LEONARDO OLIVEIRA SILVA - OAB/PE Nº 21.761
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

ADIADA A VOTAÇÃO POR FALTA DE QUÓRUM, NA SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 02/04/2025.

EMENTA

RECURSO ORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO. SECRETARIA DE TURISMO DO RECIFE. EXERCÍCIO DE 2011. IRREGULARIDADES NA SUBCONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS GRÁFICOS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. DESPROVIMENTO.

I. CASO EM EXAME

1.Recurso ordinário interposto pela empresa MAKPLAN - MARKETING E PLANEJAMENTO LTDA. contra o Acórdão TC nº 88/2020, que julgou irregulares as contas de gestão da Secretaria de Turismo do Recife do exercício de 2011, imputando-lhe débito solidário de R\$ 4.799.918,97 e declarando sua inidoneidade para contratar com a Administração Pública pelo prazo de cinco anos.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2.Há três questões em discussão: (i) determinar se houve cerceamento de defesa e ofensa ao contraditório pelo não deferimento de provas requeridas pela recorrente; (ii) estabelecer se as imputações contidas no Relatório de Auditoria são procedentes, mantendo-se a condenação ao pagamento do débito e a declaração de inidoneidade; (iii) verificar se ocorreu a prescrição.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3.Não houve cerceamento de defesa ou ofensa ao contraditório, pois a recorrente teve oportunidade de apresentar sua defesa e as provas requeridas não eram essenciais para o julgamento.

4.A recorrente não comprovou a efetiva aquisição e distribuição dos materiais gráficos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

subcontratados junto à Gráfica Notta 10, objeto central do questionamento da auditoria.

5. Não foram apresentados elementos que comprovassem a transferência de recursos da MAKPLAN para a Gráfica Notta 10, apesar do alto valor envolvido (mais de R\$ 4 milhões).

6. A recorrente sequer apresentou contrato com a Gráfica Notta 10 que indicasse a existência de relação jurídica entre as empresas.

7. O débito questionado não foi alcançado pelos efeitos da prescrição, seja na modalidade ordinária ou intercorrente, conforme análise do Ministério Público de Contas e a Resolução TC nº 245/2024.

IV. DISPOSITIVO E TESE

8. Recurso ordinário conhecido e desprovido.

Teses de julgamento:

1. A ausência de comprovação da efetiva prestação de serviços subcontratados e da transferência de recursos correspondentes justifica a manutenção do débito imputado e da declaração de inidoneidade.

2. A prescrição intercorrente introduzida pela Lei Estadual nº 18.527/2024 não se aplica retroativamente aos processos em curso no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Dispositivos relevantes citados: Lei Orgânica do TCE-PE (Lei Estadual nº 12.600/2004), arts. 59, inciso III, alíneas a, b e d, e 76; Lei Estadual nº 18.527/2024; Resolução TC nº 245/2024, art. 1º, § 2º e art. 8º, § 2º.

Jurisprudência relevante citada: STF, Temas 897 e 899, RE 852.475, Red. p/ Acórdão Min. Edson Fachin; STF, Tema 1199.

RELATÓRIO

Recurso ordinário interposto pela empresa MAKPLAN - MARKETING E PLANEJAMENTO LTDA. em face do Acórdão TC nº 88/2020, exarado nos autos do Processo TC nº 1202884-8, relativo à prestação de contas de gestão da Secretaria de Turismo da Prefeitura da Cidade do Recife do exercício de 2011, que, entre outras deliberações, imputou-lhe débito solidário no valor de R\$ 4.799.918,97 e declarou a inidoneidade da empresa pelo prazo de cinco anos.

Encaminhado ao Ministério Público de Contas, recebeu o Parecer MPCO nº 0356/2023 da lavra da Procuradora Maria Nilda da Silva (doc. 4). Ela opina, preliminarmente, pelo conhecimento do recurso ordinário, e no mérito, pelo seu desproimento, nos seguintes termos:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

1. Relatório

Em sessão realizada em 06/02/2020, este TCE julgou IRREGULARES as contas referentes ao exercício de 2011 do Sr. José Germano de Oliveira Júnior, Diretor da DAS da Secretaria de Turismo do Recife, imputando-lhe o débito no valor de R\$ 4.799.918,97 solidariamente com a empresa MAKPLAN Marketing e Planejamento Ltda. (CNPJ 24.130.007/0001-96) Na mesma deliberação foi afastada a responsabilidade do então Secretário André Wilson de Queiroz Campos, que teve suas contas julgadas regulares com ressalvas, e declarada a inidoneidade pelo prazo de cinco anos da empresa MAKPLAN Marketing e Planejamento LTDA, nos termos do artigo 76 da LOTCE, com redação dada pela Lei nº 14.725/12 e determinado o envio de cópia dos autos ao MPCO, para fins de remessa ao Ministério Público Estadual de Pernambuco. Os fundamentos da deliberação foram os seguintes (Acórdão TC nº88/20, publicado em 11/02/2020):

"CONSIDERANDO as falhas no Controle Interno verificadas a partir da concentração de funções na pessoa do Diretor da DAS;

CONSIDERANDO a utilização de orçamentos, notas fiscais e recibos falsos, a fim de justificar a subcontratação e pagamento pelos serviços da empresa Gráfica Notta 10, no montante de R\$ 4.363.562,70;

CONSIDERANDO a ausência de comprovação do efetivo recebimento e distribuição dos serviços subcontratados à Gráfica Notta 10;

CONSIDERANDO o pagamento indevido de valores no montante de R\$ 436.356,27, a título de remuneração da Agência MAKPLAN Marketing e Planejamento Ltda., em função da ausência de comprovação da prestação dos serviços subcontratados;

CONSIDERANDO que as defesas não lograram elidir as graves irregularidades apontadas pela Auditoria, salvo em relação à responsabilização do Sr. André Wilson de Queiroz Campos pelo débito;

CONSIDERANDO os fortes indícios de improbidade administrativa descritos no artigo 10 da Lei Federal nº 8.429/92;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II, VIII, §3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e nos artigos 59, III, a, b e d, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco)"

Foram interpostos Embargos de Declaração pela empresa Makplan Marketing & Planejamento Ltda que foram desprovidos conforme Acórdão 2125/22



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

publicado em 16/12/2022 (TC 2051561-3).

Os presentes autos tratam de Recurso Ordinário interposto pela empresa MAKPLAN MARKETING & PLANEJAMENTO LTDA em que requer que o presente recurso seja conhecido e provido, a fim de que seja inteiramente reformado o acórdão de primeiro grau integrado pelo acórdão proferido nos embargos de declaração, em razão do cerceamento de defesa e ofensa ao contraditório, diante do não deferimento das provas requeridas pela Recorrente na ocasião de sua defesa.

Na hipótese de não ser esse o entendimento, requer-se a reforma dos julgados a quo, entendendo-se como improcedentes as imputações contidas no relatório de auditoria, para o fim de considerar como regular sua atuação com relação aos contratos firmados com a Secretaria de Turismo da Prefeitura do Recife, relativos ao exercício de 2011, excluindo a condenação solidária da Empresa Recorrente ao pagamento do valor de R\$4.799.918,97, assim como a declaração de inidoneidade que lhe foi imputada para contratar com a Administração Pública pelo prazo de 12 (doze) meses.

Registre-se que o Ministério Público de Contas também interpôs Recurso Ordinário, TC 2051876-6, que deve ser julgado juntamente com o presente recurso para que se evitem decisões contraditórias.

É o relatório

2. Admissibilidade

A parte é legítima e tem interesse jurídico no deslinde da questão e, considerando a suspensão de prazos, prevista no Regimento Interno do TCE/PE, art. 240A, no período de 20 de dezembro até 20 de janeiro e, ainda o período de carnaval, de 18 a 22 de fevereiro/2023, a exordial é tempestiva, nos termos da lei 12600/04, uma vez que foi protocolada em 23/02/2023, enquanto o Acórdão que rejeitou os embargos de declaração foi publicado em 16/12/2022.

Assim, deve ser conhecido o presente Recurso Ordinário.

3. Análise

É importante pontuar inicialmente que o escopo da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

presente auditoria concentra-se na análise das despesas objeto do Contrato n° 53/2007 (fls. 529 a 539 do processo original), firmado entre a Prefeitura do Recife (Secretaria de Turismo) com a empresa MARKPLAN Marketing Ltda para a prestação de serviços de publicidade.

Conforme consta no ITD da deliberação recorrida, referido contrato representou 87% de todas as despesas realizadas pela SETUR ao longo do exercício de 2011, cabendo ressaltar que o montante executado foi de R\$20.085.841,50, dos quais **R\$ 4.799.918,97** corresponderam a serviços subcontratados à Gráfica Notta 10 pela empresa Makplan ora recorrente, sendo justamente esse último valor que sofreu impugnação por parte de nossos técnicos, que apontaram desvio de recursos públicos a partir de despesas não comprovadas, com sugestão de devolução ao erário.

Também foram constatadas outras irregularidades tais como: uso de cotações de preços, notas fiscais e recibos de pagamentos falsos e, segundo a Auditoria, a Makplan adotou uma série de procedimentos concatenados, com vistas a receber recursos por serviços não efetivamente comprovados.

Dito isso, passemos aos argumentos da recorrente.

Em síntese, afirma que, no processo em epígrafe, o relatório de auditoria traz supostas irregularidades no Contrato de Prestação de Serviços de Publicidade n° 53/2007, celebrado com a Secretaria de Turismo da Cidade do Recife, datado de 19 de março de 2007.

Alega que rechaçou de forma veemente todas as acusações que lhe foram imputadas e que, contudo, a Segunda Câmara desse E. TCE julgou irregulares as contas dos gestores, exercício de 2011, imputando-lhes débito solidários com a empresa Recorrente no valor de R\$4.799.918,97, bem como declarou essa empresa inidônea para contratar com a administração pública pelo prazo de doze meses.

Argumenta que a Secretaria de Turismo a contratou através de processo licitatório sob a modalidade de concorrência (n° 02/2006), do qual resultou a assinatura do contrato n° 53/07, em 19/03/2007, com prazo de vigência inicial de 18 meses, sendo que, em razão de aditivos de prorrogação, estendeu-se



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

até 19 de março de 2013.

Alega que se cuidam de documentos referentes ao ano de 2011, sendo muitos anos decorridos, fato esse que se espera seja considerado por esse E. TCE na hipótese de algum documento não ter sido localizado e que não pode dar conta dos documentos não localizados pela Prefeitura da cidade do Recife, pedindo-se apenas a esse E. TCE que leve em conta a mudança de gestão e o tempo transcorrido.

Argumenta que, na época da emissão das notas fiscais contestadas no r. Relatório, a empresa, diversamente do aduzido pela Sr. Joseane Jesus Pires em seu depoimento, encontrava-se em atividade e, em que pese ter afirmado que Notta 10 nunca fez orçamento de serviços para produção de camisas, batas, pendrives, guarda-sóis, sombrinhas, bolsas, toalhas etc., há de se observar que o seu contrato social tem, dentre outros objetivos, a personalização de brindes.

Destaca que, no depoimento prestado perante esse E.TCE, a Sra. Joseane, representante legal da Gráfica Notta 10, omitiu a existência do endereço da empresa informado perante o fisco estadual, qual seja, Rua José Rodrigues Neves n. 237, Centro, Jaboatão dos Guararapes e que negou perante o TCE a prestação de serviços à Prefeitura na intenção de ocultar a sonegação fiscal cometida.

Aduz que não é obrigação de qualquer agência de publicidade conhecer do quadro de funcionários da empresa subcontratada, muito menos realizar serviços de auditoria como realizado nesse processo e que todos os serviços subcontratados à Gráfica Notta 10 sempre foram rigorosamente entregues pela mesma à Prefeitura, a quem cabia receber, contar e efetuar o atesto na nota, sendo o acompanhamento feito pela agência o recebimento dos exemplares, para verificação se estavam elaborados de acordo com o pedido.

Argumenta que qualquer falsidade e qualquer irregularidade há de ser atribuída à própria representante legal da empresa (subcontratada), e às sonegações fiscais e crimes por si cometidos, não se admitindo, em hipótese alguma, a utilização de presunção para fins de transferência de responsabilidade à ora Recorrente, pois, com base em um simples depoimento, o r. Relatório imputou



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

toda e qualquer responsabilidade, por presunção, a ora Recorrente, sem considerar que a empresa Notta 10 é quem deve ser responsabilizada e comprovar os fatos por si alegados.

Aduz que, no presente caso, o Município do Recife não sofreu qualquer prejuízo, sobretudo porque os serviços contratados foram efetivamente prestados e a preço justo, de acordo com o praticado no mercado e que todos os serviços prestados por fornecedores, inclusive pela Gráfica Notta 10, tiveram seu pagamento comprovado pela Recorrente na forma prevista no item II, § 2º, Cláusula Quinta, sendo que, repita-se, foram realizados há mais de 7 (sete) anos, o que dificulta bastante localização em plenitude, sendo que era da Secretaria de Turismo, e não da Recorrente, a obrigação de recebimento e conferência do material entregue pelo fornecedor, conforme disposto na Cláusula Sétima do Contrato 53/07.

Alega que a Prefeitura contava, recebia e atestava a nota fiscal, ao passo que a ora Recorrente recebia do subcontratado tão somente amostras do produto para conferência se estavam de acordo com a contratação.

Argumenta que há comprovações de que as mercadorias foram entregues e que, para se chegar ao ponto de admitir um crime com a participação de inúmeros agentes, como o fez o acórdão de fls., não bastariam simples indícios, sendo necessária a prova de dolo e, ainda que o prejuízo estivesse devidamente demonstrado, do ponto de vista fiscal, diante de eventual sonegação por parte da Gráfica Notta 10.

Traz precedentes do TCU e STJ sobre presunção de boa-fé na aquisição de mercadorias sem regular documentação fiscal e afirma que é empresa de reputação ilibada, que há quase trinta anos presta serviços a órgãos públicos em todo o país, sem jamais ter tido qualquer condenação por parte de Tribunais de Contas ou órgão de controle.

Conclui que esse TCE, na esteira do entendimento dos Tribunais Superiores, haverá de entender não somente pela efetiva prestação de serviços por parte da ora Recorrente, como também pela impossibilidade de presunção de fraude por parte desta última, sendo que eventual crime haverá de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ser atribuído à emitente das notas fiscais, ou seja, à Gráfica Notta 10.

Análise do MPC

Passemos à análise dos argumentos da recorrente na peça recursal, que são os mesmos daqueles já apresentados na defesa do processo original e não merecem prosperar.

Quanto ao pedido de anulação do Acórdão recorrido em função de cerceamento de defesa, o recorrente não apresenta fundamentação para tal pedido, afirmando apenas que tal pedido foi suscitado nos Embargos de Declaração rejeitados. Em vista disso, desnecessário análise sobre a questão, ressaltando-se que os questionamentos contidos nos citados embargos foram analisados no Parecer MPC 622/2020, nos autos do Processo TC nº 2051561-3.

Sobre a alegação de que a Gráfica Notta 10 encontrava-se em atividade, a recorrente entra em contradição com a alegação constante nos autos do processo da Prestação de Contas Anual da Secretaria de Turismo do Recife, **exercício de 2008** (Processo TCE-PE nº 0901917-0), tendo em vista que as contas em apreço são do exercício 2011. No processo de 2008, conforme bem anotado no voto condutor da deliberação guerreada, no que se refere à situação fiscal da Gráfica Notta 10, a Makplan Marketing & Planejamento Ltda., em sua defesa, datada de 17 de agosto de 2010 (f.1.400), a recorrente alegou:

"(...) o contribuinte Notta 10 Computação Gráfica também se encontra com seu cadastro pessoa jurídica (CNPJ) regular, n.03.673/0001-74, perante a Receita Federal, e, apenas **em 09.02.2010, teve seu cadastro cancelado na Secretaria da Fazenda Estadual**, reiterando-se que a prestação de contas em análise se refere ao exercício de 2008. Com relação ao referido "impedimento administrativo" perante a Junta Comercial, reitera-se que não é obrigação da Contratada solicitar dita certidão, sendo certo que não se sabe sequer em que consiste tal impedimento, muito menos em que data se iniciou. É possível que nem existisse na época da contratação" (grifamos).

Também carece de fundamento a afirmação de que a Sra. Joseane Jesus Pires, em seu depoimento a esse TCE, omitiu a existência do endereço da empresa informado perante o fisco estadual, qual seja, Rua José Rodrigues Neves n. 237, Centro, Jaboatão dos Guararapes, pois referido endereço consta no



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

extrato do efisco às fls 1238-1239 do processo original.

A alegação de que a Gráfica Notta 10 apresentou documentos falsos com vistas a sonegação fiscal não merece acolhimento, pois a questão fulcral a ser analisada é justamente a não comprovação de pagamentos da Makplan, ora recorrente, à empresa subcontratada, Gráfica Notta 10, não fazendo sentido haver sonegação de valores que não foram recebidos.

Os fatos de a Gráfica subcontratada constar no cadastro da Prefeitura, bem como constar em seu contrato social, dentre outros objetivos, a personalização de brindes. não são relevantes, uma vez que não há comprovação de entrega do material e que resta comprovado que as notas fiscais da Gráfica Notta 10 **apresentadas pela recorrente não são idôneas.**

Também se deve observar que já na Prestação de Contas do exercício de 2008 foi apontada a existência de problemas com a suposta subcontratação da Gráfica Notta 10, tendo havido notificação de todos os responsáveis de 2008, inclusive a Makplan, ora recorrente, ou seja, em 2011 a Makplan já tinha conhecimento de que argumentos inconsistentes são rechaçados pelo Órgão de controle.

No que pertine à alegação de que não é obrigação da agência de publicidade (Makplan) conhecer do quadro de funcionários da empresa subcontratada, muito menos realizar serviços de auditoria, assiste razão à recorrente, entretanto, é obrigação da mesma:

- subcontratar a empresa (Cláusula Terceira, § 2º, inc. II, do Contrato nº 53/2007 (f. 531) e Cláusula Quinta, § 3º do Contrato nº 53/2007, fls. 125);
- Realizar o pagamento à mesma (Cláusula Quinta, § 2º, II, do Contrato nº 53/2007);
- e comprovar o repasse financeiro à empresa subcontratada em até 10 dias (Cláusula Quinta, § 2º, II, do Contrato nº 53/2007)

Também não se pode perder de vista a previsão do inciso III, da Cláusula Décima Segunda, do Contrato nº 53/2007 (f. 533), segundo a qual, cabia à



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

recorrente:

- entrar em contato com a subcontratada, **acompanhar a execução dos serviços** (atividades complementares às ações promocionais das Campanhas Recife Te Quer, entre outras);
- **entregar os serviços subcontratados na Secretaria** (no caso em tela, itens personalizados em forma de brindes);
- e **apresentar as notas fiscais do terceiro subcontratado à Secretaria, acompanhadas dos comprovantes de quitação (§ 2º, inc. II e § 3º da Cláusula Quinta do Contrato nº 53/2007).**

Sobre a entrega do material, o voto condutor da deliberação recorrida fez uma análise minuciosa que não merece reparo. Por oportuno, transcrevemos o excerto a seguir:

"A cópia do empenho nº 2011.507-01, cujo credor é a Makplan Marketing & Planejamento Ltda, emitidos em 2011, apresentado pela defesa (item v) é relativo a serviços não subcontratados à Gráfica Notta 10 (impressão de folder), no exercício de 2011, e, portanto, não é objeto desta análise.

A cópia do empenho nº 2011.346-34 apresentado pela defesa, cujo credor também é a Makplan Marketing & Planejamento Ltda. (item v), assim como a cópia da nota fiscal nº 3981 e respectivo recibo, emitidos pela Agência (item ii), tratam-se de documentos anteriormente apresentados pela auditoria (f 674, 675 e 681), também não servindo como prova da efetiva entrega dos materiais gráficos.

A cópia do Ofício nº 241/12 ST e dos protocolos de recebimento de serviços subcontratados em 2012 (itens xii e xvi) não são relativos a este processo, razão pela qual não servem como prova. Os documentos intitulados "Planejamento de Gestão" e "Projeto Especial Concurso Recife Te Quer" (itens xiii e xiv) são relatórios produzidos pela Secretaria de Turismo referentes ao planejamento e às ações das campanhas publicitárias realizadas, respectivamente, e não servem como prova do efetivo recebimento dos serviços subcontratados".

Cabe ressaltar que a auditoria não contesta a execução das campanhas publicitárias, mas a efetiva aquisição e distribuição dos materiais gráficos subcontratados junto à Gráfica Notta 10, senão vejamos:

"A entrega de ações que compõem as campanhas



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

'Recife te Quer', 'Recife!', "Carnaval Multicultural", 'São João 20011' e '1.000 Dias para a Copa' não supre a necessidade de comprovação da entrega das atividades complementares, que, no caso em análise, referem-se aos materiais gráficos subcontratados à Gráfica Notta 10.

Convém esclarecer que a Auditoria não contesta a execução das campanhas publicitárias (resultado final do objeto contratado), entretanto, **o que ora se questiona é a efetiva aquisição e distribuição dos materiais gráficos subcontratados junto à Gráfica Notta 10** (itens acessórios da campanha)" (grifamos).

Ressalte-se que, diferentemente do alegado, conforme previsto na cláusula Quinta do contrato, a obrigação de entrega do material subcontratado cabia à recorrente e não à subcontratada. Não havia, portanto, uma relação direta da prefeitura com a subcontratada, tanto que não havia previsão de pagamento diretamente da prefeitura à subcontratada, mas, sim, por meio da Makplan.

Por fim, e mais importante, carece de fundamento a afirmação da recorrente de que foi utilizada a presunção para imputar-lhe responsabilidade. Fato é que, conforme bem anotado no voto condutor da deliberação original, **desde o momento inicial, que se questiona o comprovante de transferência de recursos da MAKPLAN para a Gráfica Notta 10, inclusive, nos questionamentos que foram feitos à Makplan em seu depoimento a esse TCE, o representante da empresa disse que não lembrava a forma como tinha transferido esses recursos à Gráfica Notta 10.**

Há de se observar que os pagamentos não são de pequena monta, mas ultrapassam R\$4.000,000,00, não sendo concebível crer que o pagamento tenha se realizado em espécie, ou seja, bastaria que a Makplan buscasse nos registros bancários para comprovar que os valores foram efetivamente repassados à Gráfica Notta 10.

Verifica-se, também, que a Makplan ora recorrente sequer apresentou contrato com a Gráfica Notta 10 que indicasse a existência de relação jurídica com a mesma. Cabe repisar que não se trata de contratação de pequena monta, mas que superou a casa de R\$4 milhões.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Dessa forma, não foram apresentados elementos que possam alterar a deliberação guerreada, que deve ser mantida na íntegra.

4. Conclusão

Do exposto, opinamos pelo conhecimento do presente recurso ordinário e, no mérito, pelo seu desprovimento.

É o Parecer.

Em petição complementar (doc. 5), a recorrente suscita a prescrição.

Encaminhado ao Ministério Público de Contas para análise da prescrição, retornou com o Parecer MPCO n° 0172/2024 da Procuradora-Geral Adjunta Eliana Lapenda Guerra (doc. 7):

Trata-se de processo de Recurso Ordinário ajuizado pela empresa **MAKPLAN - Marketing e Planejamento LTDA** em face do Acórdão n° 88/2020, integrado pelo Acórdão n° 2125/2022, que julgou os embargos de declaração (Processo T.C n° 2051561-3).

O Recurso propriamente dito já foi devidamente apreciado pelo Ministério Público de Contas, vide opinativo no DOC. 04 (MPCO-04 - Gab. Proc. Maria Nilda da Silva).

Nada obstante, a empresa recorrente fez juntar **manifestação complementar**, na data de **06/12/2023**, por meio da qual suscita ter ocorrido **prescrição** da pretensão punitiva, no intuito de rever a manutenção da "penalidade" aplicada.

Para tanto, menciona precedente do Supremo Tribunal Federal - STF (MS 32.201/DF) julgado em 21/03/2017, no qual discutiu-se a respeito da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do Tribunal de Contas da União - TCU, tendo-se decidido, ao final, que estaria inteiramente regulamentada pela Lei Federal n° 9.873/99 (que regulamenta o prazo prescricional para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta). O julgado, portanto, é **anterior** às teses de repercussão geral fixadas mais recentemente pela Suprema Corte (Temas 897 e 899).

Pugna pelo reconhecimento da prescrição nos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

seguintes termos:

"Ou seja, aplicando ao presente caso a aplicação do **prazo quinquenal** previsto no caput do Art. 1º da **Lei Federal nº 9.873/1999** (tendo como marcos a citação e cada um dos julgamentos terminativos); **ou prazo trienal** previsto no §12º do Art. 1º, do mesmo Diploma Legal (tendo como marcos a realização de diligências intermediárias pelo impulsionamento) **a prescrição restou configurada**, pelos enormes períodos pelos quais o processo ficou paralisado".
(grifos nossos)

É o que havia a relatar. Passemos à apreciação meritória.

Mérito

A discussão sobre a matéria de prescrição ganha crescente relevância no âmbito dos Tribunais de Contas, sobretudo após o julgamento dos Temas nº 897 e nº 899 de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, os quais fixaram, respectivamente, teses a respeito da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa e da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundadas em decisão de Tribunal de Contas, como regra.

Nada obstante, vê-se que o recorrente, em sua petição complementar, suscita discussão a respeito da prescrição da pretensão **punitiva** (aplicação de penalidades), cujo prazo **quinquenal** conta com previsão normativa na LOTCE/PE desde no ano de 2012 (incluída pela Lei Estadual nº 14.725/12, que modificou a redação do §6º do art. 73, ampliando o referido prazo de 24 meses para 05 anos a partir da autuação do processo no Tribunal).

Há que se registrar, de logo, **equivocada compreensão** demonstrada pelo recorrente, porquanto **não lhe foi imputada nenhuma penalidade** nos autos originários, tampouco mantida pelo Acórdão nº 2125/2022 - que julgou os embargos de declaração TC nº 251561-3.

Tal imputação seria impossível, ao menos, por duas razões: (1) considerando que não se trata de agente público, tampouco de pessoa jurídica de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

direito público, o acórdão combatido somente lhe atinge a esfera patrimonial em razão da **imputação de débito** para com o erário municipal, não sendo o caso de se deliberar sobre a prática de atos de gestão ilegais/ilegítimos; (2) o julgamento da Prestação de Contas originária somente se deu em 06/02/2020 (Acórdão nº 88/2020), quando já ultrapassado o prazo quinquenal acima referido (§6º do art. 73 da LOTCE/PE).

O recorrente, portanto, suscita impropriamente a prescrição da pretensão de **ressarcimento** no âmbito desta Corte.

A matéria de ordem pública foi objeto de recente regulamentação, por meio da Lei Estadual nº 18.527/2024, publicada em **30/04/2024**, seguindo tendência verificada nacionalmente na ampla maioria das Cortes de Contas nacionais, inclusive no próprio Tribunal de Contas da União - TCU¹, como decorrência das teses de repercussão geral recentemente fixadas pela Suprema Corte.

Considerando a natureza da matéria, passível de ser apreciada a qualquer tempo em instâncias ordinárias, bem como a inquestionável relevância do tema, este *parquet* analisará se incide, de fato, a prescrição da pretensão **ressarcitória** à luz da novel legislação, bem como dos Temas 897, 899 e 1199 do STF, para concluir, ao final, se o **débito** pelo qual responde a empresa recorrente - no valor de **R\$ 4.799.918,97** - continua exigível/passível de cobrança, não havendo que falar em "penalidade aplicada" no caso em apreço.

De início, fundamental fazer menção às inovações trazidas pela Lei Estadual nº 18.527/2024:

Art. 53-A. A prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto neste capítulo.
(AC)

¹“Como os TC’s têm regulamentado a prescrição no Brasil? Acesso em: <https://www.conjur.com.br/2023-set-20/infra-controle-tribunais-contas-regulamentado-prescricao-brasil/> (13 de maio de 2024).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Art. 53-B. **As pretensões punitivas e de ressarcimento decorrentes do exercício de controle externo pelo Tribunal de Contas prescrevem em 5 (cinco) anos**, contados a partir da data: (AC)

I - do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas ao Tribunal de Contas, no caso de omissão de prestação de contas; (AC)

II - da apresentação da prestação de contas final ao órgão competente para a sua análise inicial; (AC)

III - do conhecimento da irregularidade ou dano quando forem constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas, pelos órgãos de controle interno, pela própria Administração, por denúncia ou por representação, desde que, da data do fato, não se tenha ultrapassado o prazo de 5 (cinco) anos; (AC)

IV - da cessação do estado de permanência ou de continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada. (AC)

§ 1º Quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente. (AC)

§ 2º Alterado o enquadramento típico na ação penal, reavaliar-se-á o prazo de prescrição definido anteriormente. (AC)

§ 3º Quando houver dever legal de prestar contas, de que trata os incisos I e II do caput deste artigo, a prescrição relativa às irregularidades identificadas antes do prazo final de prestação de contas, seja qual for a natureza da apuração, contar-se-á a partir da data limite estabelecida para aquela obrigação. (AC)

Art. 53-C. **O prazo de prescrição iniciado será interrompido:** (AC)

I - pela **autuação do processo**, nos casos dos incisos I, II, III e IV do art. 53-B desta Lei; (AC)

II - pela **notificação, oitiva, citação ou audiência** do responsável, inclusive por edital; e (AC)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

III - pela **decisão de mérito recorrível**, reiniciando a contagem desta data, pelo prazo de **3 (três) anos**. (AC)

§ 1º A interrupção da prescrição em razão dos atos previstos no inciso II tem efeitos somente em relação aos responsáveis destinatários das respectivas comunicações. (AC)

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCE/PE, tais como os órgãos de controle interno, a própria Administração, entre outros. (AC)

Art. 53-D. São causas que suspendem a prescrição:
(AC)

I - a existência de decisão judicial que determine a suspensão do processo ou, de outro modo, paralise a apuração dos fatos; (AC)

II - o sobrestamento do processo, por prazo determinado, desde que não tenha sido provocado pelo TCE, mas sim por fatos alheios à sua vontade, fundamentadamente demonstrados na decisão que determinar o sobrestamento; (AC)

III - a assinatura de instrumento de autocomposição, pelo prazo nele estabelecido; (AC)

Parágrafo único. Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo com dedução do período prescricional transcorrido antes da suspensão. (AC)

Art. 53-E. **Incide a prescrição intercorrente no processo que ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento, despacho ou manifestação**, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.
(AC)

§ 1º O **termo inicial** da prescrição intercorrente ocorre a partir da **autuação do processo no Tribunal de Contas**. (AC)

§ 2º A prescrição intercorrente **interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo**, tais como remessa para nota técnica, laudo de engenharia, parecer do Ministério Público de Contas e proposta de voto da auditoria geral.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

(AC)

§ 3º **Não configuram atos que evidenciem o andamento regular do processo pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou substabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.** (AC)

§ 4º **As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.** (AC)

§ 5º Não serão computados, para fins de aferição da ocorrência de prescrição intercorrente, os períodos de paralisação do processo resultantes de atos ou omissões imputáveis exclusivamente aos participantes passíveis de responsabilização. (AC)

Art. 53-F. A prescrição é matéria de ordem pública e será reconhecida de ofício ou mediante provocação dos responsáveis, interessados ou do Ministério Público de Contas, em qualquer fase do processo até o seu trânsito em julgado. (AC)

§ 1º Após o trânsito em julgado, a prescrição somente poderá ser reconhecida no âmbito de Pedido de Rescisão proposto por responsável, interessado ou pelo Ministério Público de Contas dentro do prazo estabelecido no parágrafo único do art. 83 desta Lei, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo. (AC)

§ 2º O Tribunal não se manifestará em Pedido de Rescisão sobre a prescrição se os critérios estabelecidos nesta Lei já tenham sido considerados em deliberação anterior. (AC)

Art. 53-G. Reconhecida a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, o processo será arquivado, ressalvada a possibilidade de julgamento das contas, conforme critério de relevância e materialidade a ser definido por ato do Tribunal, bem como a adoção de determinações, recomendações ou outras providências destinadas a reorientar a atuação administrativa. (AC)

Parágrafo único. Quando verificados indícios da prática de ato de improbidade administrativa, o Tribunal poderá apurar o débito e encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público competente para a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

propositura das ações judiciais cabíveis. (AC)

Art. 53-H. O reconhecimento da prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento impede, além da cobrança judicial, a cobrança extrajudicial do valor do débito e da multa apurados, bem como a inserção ou a manutenção dos responsáveis em cadastros restritivos e serviços de proteção ao crédito. (AC)

Art. 53-I. O pagamento de dívida prescrita decorrente de imputação de débito ou aplicação de multa resultante de decisão do Tribunal de Contas não gera direito à repetição de indébito." (AC)

No contexto específico dos presentes autos, ganham relevância a instituição da modalidade de prescrição **intercorrente**, bem como a análise de alguns **marcos temporais** capazes de **interromper** o curso regular do prazo prescricional.

Compulsando atentamente o histórico processual **já à luz da novel legislação**, este órgão ministerial constatou a **inocorrência** da prescrição quinquenal ordinária, em sentido oposto ao que tenta impingir a empresa recorrente. Elaboramos, abaixo, uma **tabela** que permite a visualização sistematizada dos marcos interruptivos do curso prescricional ordinário (e também intercorrente), conforme as datas em que se verificaram, associando-os ao fundamento legal correspondente na nova redação da LOTCE/PE, dada pela Lei Estadual nº 18.527/2024. Vejamos:

Evento processual	Data de ocorrência	Fundamento legal (LOTCE/PE alterada pela Estadual nº 18.527/2024)	Modalidade prescricional relacionada
Autuação do processo	20/04/2012	Art. 53-C, I	Ordinária
Envio de notificação (MAKPLAN) - Vol. 06, fl. 59.	03/02/2015	Art. 53-C, II	Ordinária
Remessa para Nota Técnica - Vol. 09, fls. 182.	30/03/2015	Art. 53-E, §2º	Intercorrente



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Conclusão da instrução - Vol. 10, fl. 26.	12/01/2016	Art. 53-E, §2º c/c Acórdão 2.635/2022 - TCU (Plenário)	Intercorrente
Deferimento, pelo Cons. Relator, de pedido formulado pela MAKPLAN de oitiva de testemunha/representante - Vol. 10, fls. 73-77.	08/05/2019	Art. 53-E, §2º	Intercorrente
Envio de notificação p/ a MAKPLAN (oitiva) - Vol. 10, fl. 80.	13/05/2019	Art. 53-C, II	Ordinária
Termo de Declaração (oitiva MAKPLAN) - Vol. 10, fls. 82-85.	22/05/2019	Art. 53-C, II	Ordinária
Julgamento PC (Processo T.C nº 1202884-8)	06/02/2020	Art. 53-C, III	Ordinária
Ajuizamento Embargos de Declaração MAKPLAN (Processo T.C nº 2051561-3)	18/02/2020	Art. 53-E, §2º	Intercorrente
Remessa p/ MPCO (Processo T.C nº 2051561-3)	17/03/2020	Art. 53-E, §2º	Intercorrente
Julgamento Embargos de Declaração MAKPLAN (Processo T.C nº 2051561-3)	15/12/2022	Art. 53-C, III	Ordinária
Ajuizamento Recurso Ordinário MAKPLAN (Processo T.C nº 2321371-1)	02/03/2023	Art. 53-E, §2º	Intercorrente
Remessa p/ MPCO (Processo T.C nº	03/03/2023	Art. 53-E, §2º	Intercorrente



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

2321371-1)			
Manifestação Complementar (Processo T.C nº 2321371-1)	06/12/2023	Art. 53-E, §2º	Intercorrente

A tabela elaborada acima considera as regras **permanentes** trazidas pela Lei Estadual nº 18.527/2024, o que será melhor explanado adiante, sobretudo em relação à modalidade prescritiva intercorrente. É de se ressaltar, por oportuno, que a Lei Estadual nº 18.527/2024 não trouxe, em seu bojo, regramento específico de **transição**, de modo a orientar a forma de aplicação de seus comandos aos processos em trâmite na data de sua publicação - à exceção do art. 2º, que será comentado adiante.

Nada obstante, verifica-se, de plano, que a marcha processual, considerados tão somente os eventos **relevantes** para fins de interrupção do curso prescricional, não restou paralisada por prazo **superior a 05 anos**, de modo a fazer incidir a prescrição quinquenal ordinária, não assistindo razão à recorrente, que a invoca de forma simplista e genérica.

Especificamente, contudo, em relação ao período de 12/01/2016 (quarto marco interruptivo) até 08/05/2019 (quinto marco interruptivo), tem-se intervalo durante o qual o processo restou paralisado, sem movimentações substanciais de andamento, por prazo **superior a três anos**, o que, **em tese**, faria incidir a prescrição intercorrente, nos termos do art. 53-E, *caput*, acima transcrito.

Nada obstante, a entrada em vigor de uma nova legislação, sobretudo quando disciplina tema de alta relevância jurídica e social, impõe extrema **cautela** ao operador do direito, mormente se dotada de potencial para **alcançar fatos passados**, como é o caso da matéria atinente à prescrição. Torna-se ainda mais delicada a situação dos processos que já vinham tramitando no âmbito desta Corte na data de publicação da Lei Estadual nº 18.527/2024 (30/04/2024) em virtude da ausência de regramento específico para tais casos, conforme mencionado acima, eis que não foram previstas regras de transição no que diz respeito à nova modalidade prescricional intercorrente.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

O único dispositivo que trata especificamente de processos já em curso diz respeito ao **art. 2º** da Lei Estadual nº 18.527/2024, que assim dispôs:

Art. 2º Para os processos em que o prazo estabelecido no inciso III do art. 53-C já estiver em curso na data de publicação desta Lei, aplicar-se-á o prazo de 5 (cinco) anos. (grifos nossos)

Trata-se do marco interruptivo da prescrição quinquenal ordinária (art. 53-C) correspondente à prolação de decisão de mérito recorrível (inciso III), cujo reinício, nos processos em que **já tenha sido proferida uma decisão de mérito** até a data de **30/04/2024**, se dará pelo prazo de **05 (cinco) anos**. Convém lembrar que, pelo regramento permanente - ou seja, para processos futuros ou processos em tramitação nos quais ainda não havia sido proferida decisão de mérito até 30/04/2024 - a contagem será reiniciada pelo prazo de **03 (três) anos**. Ademais, igualmente oportuno lembrar que as causas interruptivas da prescrição quinquenal ordinária também interrompem a prescrição intercorrente (art. 53-E, §4º), considerando-se, sobretudo, que esta modalidade prescricional fulmina a pretensão estatal em virtude de **inércia**.

Em continuidade, é necessário convergir a interpretação sistemática da nova lei com o entendimento jurisprudencial prevalente sobre a matéria, bem como com princípios basilares do **direito intertemporal** e do **princípio do tempus regit actum**.

Para tanto, fundamental valer-se da inteligência do julgado correspondente ao **tema de repercussão geral nº 1199**, cujas teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal - STF a respeito da "(ir)retroatividade" das disposições da Lei Federal 14.230/2021 - que alterou a Lei de Improbidade Administrativa - relativamente aos novos prazos de prescrição geral e intercorrente se amoldam ao presente caso.

Nesse sentido, considerando a natureza eminentemente **processual** do fenômeno da prescrição intercorrente, há que se entender por sua **irretroatividade** para alcançar fatos passados, pois o contrário implicaria vincular a atividade judicante a "parâmetros temporais inexistentes à



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

época de sua prática”, bem como violação dos princípios da segurança jurídica e do *tempus regit actum*. Ademais, adotando-se a linha de entendimento do referido julgado, para os processos formalizados **antes** do advento da Lei Estadual nº 18.527/2024, **o termo inicial da prescrição intercorrente é a data de 30/04/2024** - data de início de vigência da nova normatização - independentemente dos marcos interruptivos eventualmente implementados durante o processo.

É fundamental ter em mente que os prazos prescricionais instituídos por lei imprimem estabilidade e previsibilidade ao ordenamento jurídico, fixando termos exatos para que o Poder Público possa exercer seu *múnus*. Na clássica lição do jurista paraibano Agnelo Amorim Filho, “**a prescrição fulmina a pretensão, a qual, por sua vez, nasce com a violação do direito subjetivo por quem, estando numa posição jurídica de sujeição em relação ao titular do direito, adota comportamento antijurídico**”. A inação do titular do direito, consciente da violação sofrida, **permanecendo inerte por considerável decurso de tempo legalmente estabelecido**, é que faz perecer a pretensão. Assim, é fundamental ressaltar: o perecimento da pretensão punitiva - ou da pretensão ressarcitória/executória - é decorrente da **inércia** do próprio Estado. Nesse contexto, o que poderia ser considerado como “inércia” da Administração **antes** da entrada em vigor da Lei Estadual nº 18.527/2024? Não havia qualquer parâmetro normativo que fixasse um lapso temporal, de maneira objetiva.

Em razão disso, seria um verdadeiro contrassenso reconhecer que houve inércia deste Tribunal, durante o período de 12/01/2016 a 12/01/2019 (vide tabela dos marcos interruptivos), quando o próprio intervalo de 03 (três) anos - para fins de incidência da prescrição intercorrente - só veio a ser legalmente instituído em 30/04/2024.

Assim, a criação da modalidade de prescrição intercorrente pela Lei Estadual nº 18.527/2024 **não deve retroagir para alcançar processos que tramitavam neste Tribunal de Contas antes de sua vigência**, iniciada em 30/04/2024, tendo em vista tratar-se de matéria de natureza processual, sob pena de violação dos princípios do *tempus regit actum*, da segurança jurídica, do acesso à justiça e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

da proteção da confiança legítima, devendo-se adotar, como *dies a quo* para a verificação de sua ocorrência, a data de publicação da nova lei.

Abaixo, segue trecho da ementa do ARE 843.989/PR (Tema 1199 de Repercussão Geral), cujos termos fundamentam este opinativo:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/2021) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. **APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA** (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1199.

(...)

14. Os prazos prescricionais previstos em lei garantem a segurança jurídica, a estabilidade e a previsibilidade do ordenamento jurídico; fixando termos exatos para que o Poder Público possa aplicar as sanções derivadas de condenação por ato de improbidade administrativa.

15. **A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela INÉRCIA do próprio Estado. A prescrição prende-se à noção de perda do direito de punir do Estado por sua negligência, ineficiência ou incompetência em determinado lapso de tempo.**

16. **Sem INÉRCIA não há PRESCRIÇÃO. Sem INÉRCIA não há sancionamento ao titular da pretensão. Sem INÉRCIA não há possibilidade de se afastar a proteção à probidade e ao patrimônio público.**

17. **Na aplicação do novo regime prescricional - novos prazos e prescrição intercorrente - , há necessidade de observância dos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, com a IRRETROATIVIDADE da Lei 14.230/2021,** garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

18. **Inaplicabilidade dos prazos prescricionais da nova lei às ações de ressarcimento ao erário fundada na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa**, que permanecem imprescritíveis, conforme decidido pelo Plenário da CORTE, no TEMA 897, Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p/Acórdão: Min. EDSON FACHIN.

19. Recurso Extraordinário PROVIDO. Fixação de tese de repercussão geral para o Tema 1199:

"1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;

2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei".
(grifos nossos)

Conclusão

Ante o exposto, entende este Órgão Ministerial de Contas, nos termos acima consignados e à luz das introduções promovidas na LOTCE/PE pela Lei Estadual nº 18.527/2024, que **o débito questionado pela empresa recorrente não foi alcançado pelos efeitos da prescrição**, quer na sua modalidade ordinária (quinquenal), em virtude da ocorrência de sucessivos marcos interruptivos do curso prescricional, quer na modalidade intercorrente, considerando-se a impossibilidade de aplicação retroativa a processos que já tramitavam neste Tribunal na data de 30/04/2024, garantindo-se a plena eficácia dos atos validamente praticados antes da inovação legislativa.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

É o parecer.

Após a inclusão do processo em pauta, a recorrente apresentou memorial (doc. 16), com as seguintes alegações em síntese:

- O processo ficou paralisado por mais de três anos, desde a emissão do Parecer Técnico em 14/12/2015 até a remessa dos autos ao órgão técnico em 14/03/2019. Durante esse período, não houve movimentação que configurasse o andamento regular do processo, conforme os artigos 6º e 8º da Resolução TC nº 245/2024;

- Destaca a existência de conflito entre a Resolução TC nº 245/2024 e a Lei Estadual nº 18.257/24. A Resolução estabelece que a prescrição intercorrente começaria a contar a partir de 1º de maio de 2024, enquanto a Lei não especifica um marco inicial, permitindo que a prescrição fosse contada desde a autuação do processo;

- A Resolução, ao estabelecer um novo marco temporal, desrespeita o princípio da hierarquia das normas, que coloca as leis ordinárias acima das resoluções. O autor cita decisões de tribunais que reforçam essa ideia, afirmando que normas infralegais não podem inovar ou contrariar disposições legais;

- Menciona a possibilidade de aplicação retroativa da lei mais benéfica, conforme o artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal. A Resolução, ao não permitir a retroatividade da prescrição intercorrente, contraria esse princípio, que é fundamental no direito sancionador;

- Conclui solicitando a declaração da prescrição intercorrente, devido ao lapso temporal superior a três anos sem movimentação regular, e a extinção do processo e arquivamento, afastando todas as sanções relacionadas ao caso.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Acompanho na íntegra os Pareceres do Ministério Público de Contas, fazendo deles minhas razões de votar.

O Parecer do MPCO sobre prescrição foi elaborado antes da Resolução TC nº 245/2024 que regulamenta o instituto da prescrição nos processos de controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, previsto na Lei nº 18.527/2024, publicada em 24/07/24.

O parecer está em total consonância com a Resolução TC nº 245/2024, que, de forma expressa, estabeleceu a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

irretroatividade da prescrição intercorrente:

Art. 1º A prescrição geral e intercorrente nos processos de controle externo em curso no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto nesta resolução.

(...)

§ 2º Nos processos em curso, a data inicial da contagem do prazo da prescrição intercorrente é a do início da vigência da Lei nº 18.527, de 30 de abril de 2024 (1º de maio de 2024), a partir da qual serão aplicados os marcos interruptivos.

(...)

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente no processo que ficar paralisado por mais de 03 (três) anos, pendente de julgamento, despacho ou manifestação, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

(...)

§ 2º Para todos os processos em curso, a prescrição intercorrente será contada a partir de 1º de maio de 2024, considerando os prazos e marcos interruptivos a partir desta data.

Por essas razões,

Considerando os Pareceres MPCO nºs 0356/2023 (doc. 4), 0172/2024 (doc. 7), bem como o § 2º do art. 1º e o § 2º do art. 8º da Resolução TC nº 245/2024;

Considerando que não houve cerceamento de defesa ou ofensa ao contraditório, pois a recorrente teve oportunidade de apresentar sua defesa e as provas requeridas não eram essenciais para o julgamento;

Considerando que a recorrente não comprovou a efetiva aquisição e distribuição dos materiais gráficos subcontratados junto à Gráfica Notta 10, objeto central do questionamento da auditoria;

Considerando que não foram apresentados elementos que comprovassem a transferência de recursos da MAKPLAN para a Gráfica Notta 10, apesar do alto valor envolvido (mais de R\$ 4 milhões);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Considerando que a recorrente sequer apresentou contrato com a Gráfica Notta 10 que indicasse a existência de relação jurídica entre as empresas;

Considerando que o débito questionado não foi alcançado pelos efeitos da prescrição, seja na modalidade ordinária ou intercorrente, conforme análise do Ministério Público de Contas e a Resolução TC nº 245/2024,

VOTO, preliminarmente, pelo **conhecimento** do recurso ordinário e, no mérito, pelo seu **desprovemento**.

É o voto.

OS CONSELHEIROS DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR, EDUARDO LYRA PORTO E RODRIGO NOVAES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR. PRESENTE O PROCURADOR-GERAL, DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS.
PH/ACP



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO
17ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 21/05/2025
PROCESSO DIGITAL TCE-PE N° 2321371-1
MODALIDADE-TIPO: RECURSO - RECURSO ORDINÁRIO
DELIBERAÇÃO ATACADA: ACÓRDÃO T.C. N° 88/2020 (PROCESSO TCE-PE
N° 1202884-8)
EXERCÍCIO: 2011
UNIDADE JURISDICIONADA: SECRETARIA DE TURISMO DO RECIFE
INTERESSADO: MAKPLAN MARKETING & PLANEJAMENTO LTDA.
ADVOGADOS: DR. ANÍBAL CARNAÚBA DA COSTA ACCIOLY JÚNIOR- OAB/PE
N° 17.188; DR. LEONARDO OLIVEIRA SILVA - OAB/PE N° 21.761
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO
PRESIDENTE: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

**O ACÓRDÃO T.C. N° 653/2025 FOI ANULADO NO JULGAMENTO DO
PROCESSO TCE-PE N° 2522344-6 (ACÓRDÃO T.C. N° 908/2025).**

EMENTA

RECURSO ORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO. SECRETARIA DE TURISMO DO RECIFE. EXERCÍCIO DE 2011. IRREGULARIDADES NA SUBCONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS GRÁFICOS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. DESPROVIMENTO.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso ordinário interposto pela empresa MAKPLAN - MARKETING E PLANEJAMENTO LTDA. contra o Acórdão TC n° 88/2020, que julgou irregulares as contas de gestão da Secretaria de Turismo do Recife do exercício de 2011, imputando-lhe débito solidário de R\$ 4.799.918,97 e declarando sua inidoneidade para contratar com a Administração Pública pelo prazo de cinco anos.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há três questões em discussão: (i) determinar se houve cerceamento de defesa e ofensa ao contraditório pelo não deferimento de provas requeridas pela recorrente; (ii) estabelecer se as imputações contidas no relatório de auditoria são procedentes, mantendo-se a condenação ao pagamento do débito e a declaração de inidoneidade; (iii) verificar se ocorreu a prescrição.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Não houve cerceamento de defesa ou ofensa ao contraditório, pois a recorrente teve oportunidade de apresentar sua defesa e as



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

provas requeridas não eram essenciais para o julgamento.

4. A recorrente não comprovou a efetiva aquisição e distribuição dos materiais gráficos subcontratados junto à Gráfica Notta 10, objeto central do questionamento da auditoria.

5. Não foram apresentados elementos que comprovassem a transferência de recursos da MAKPLAN para a Gráfica Notta 10, apesar de o alto valor envolvido (mais de R\$ 4 milhões).

6. A recorrente sequer apresentou contrato com a Gráfica Notta 10 que indicasse a existência de relação jurídica entre as empresas.

7. O débito questionado não foi alcançado pelos efeitos da prescrição, seja na modalidade ordinária ou intercorrente, conforme análise do Ministério Público de Contas e a Resolução TC n° 245/2024.

IV. DISPOSITIVO E TESE

8. Recurso ordinário conhecido e desprovido.

Teses de julgamento:

1. A ausência de comprovação da efetiva prestação de serviços subcontratados e da transferência de recursos correspondentes justifica a manutenção do débito imputado e da declaração de inidoneidade.

2. A prescrição intercorrente introduzida pela Lei Estadual n° 18.527/2024 não se aplica retroativamente aos processos em curso no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.■

Dispositivos relevantes citados: Lei Orgânica do TCE-PE (Lei Estadual n° 12.600/2004), arts. 59, inciso III, alíneas a, b e d, e 76; Lei Estadual n° 18.527/2024; Resolução TC n° 245/2024, art. 1°, § 2° e art. 8°, § 2°.

Jurisprudência relevante citada: STF, Temas 897 e 899, RE 852.475, Red. p/ Acórdão Min. Edson Fachin; STF, Tema 1199.

RELATÓRIO

Recurso ordinário interposto pela empresa MAKPLAN - MARKETING E PLANEJAMENTO LTDA. em face do Acórdão T.C. n° 88/2020, exarado nos autos do Processo TCE-PE n° 1202884-8, relativo à prestação de contas de gestão da Secretaria de Turismo da Prefeitura da Cidade do Recife do exercício de 2011, que, entre outras deliberações, imputou-lhe débito solidário no valor de R\$ 4.799.918,97 e declarou a inidoneidade da empresa pelo prazo de cinco anos.

Encaminhado ao Ministério Público de Contas, recebeu



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

o Parecer MPCO nº 0356/2023 da lavra da Procuradora Maria Nilda da Silva (doc. 4).

Ela opina, preliminarmente, pelo conhecimento do recurso ordinário, e no mérito, pelo seu desprovimento, nos seguintes termos:

1. Relatório

Em sessão realizada em 06/02/2020, este TCE julgou IRREGULARES as contas referentes ao exercício de 2011 do Sr. José Germano de Oliveira Júnior, Diretor da DAS da Secretaria de Turismo do Recife, imputando-lhe o débito no valor de R\$ 4.799.918,97 solidariamente com a empresa MAKPLAN Marketing e Planejamento Ltda. (CNPJ 24.130.007/0001-96) Na mesma deliberação foi afastada a responsabilidade do então Secretário André Wilson de Queiroz Campos, que teve suas contas julgadas regulares com ressalvas, e declarada a inidoneidade pelo prazo de cinco anos da empresa MAKPLAN Marketing e Planejamento LTDA, nos termos do artigo 76 da LOTCE, com redação dada pela Lei nº 14.725/12 e determinado o envio de cópia dos autos ao MPCO, para fins de remessa ao Ministério Público Estadual de Pernambuco. Os fundamentos da deliberação foram os seguintes (Acórdão TC nº88/20, publicado em 11/02/2020):

“CONSIDERANDO as falhas no Controle Interno verificadas a partir da concentração de funções na pessoa do Diretor da DAS;

CONSIDERANDO a utilização de orçamentos, notas fiscais e recibos falsos, a fim de justificar a subcontratação e pagamento pelos serviços da empresa Gráfica Notta 10, no montante de R\$ 4.363.562,70;

CONSIDERANDO a ausência de comprovação do efetivo recebimento e distribuição dos serviços subcontratados à Gráfica Notta 10;

CONSIDERANDO o pagamento indevido de valores no montante de R\$ 436.356,27, a título de remuneração da Agência MAKPLAN Marketing e Planejamento Ltda., em função da ausência de comprovação da prestação dos serviços subcontratados;

CONSIDERANDO que as defesas não lograram elidir as graves irregularidades apontadas pela Auditoria, salvo em relação à responsabilização do Sr. André Wilson de Queiroz Campos pelo débito;

CONSIDERANDO os fortes indícios de improbidade administrativa descritos no artigo 10 da Lei Federal nº 8.429/92;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

incisos II, VIII, §3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e nos artigos 59, III, a, b e d, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco)”

Foram interpostos Embargos de Declaração pela empresa Makplan Marketing & Planejamento Ltda que foram desprovidos conforme Acórdão 2125/22 publicado em 16/12/2022 (TC 2051561-3).

Os presentes autos tratam de Recurso Ordinário interposto pela empresa MAKPLAN MARKETING & PLANEJAMENTO LTDA em que requer que o presente recurso seja conhecido e provido, a fim de que seja inteiramente reformado o acórdão de primeiro grau integrado pelo acórdão proferido nos embargos de declaração, em razão do cerceamento de defesa e ofensa ao contraditório, diante do não deferimento das provas requeridas pela Recorrente na ocasião de sua defesa.

Na hipótese de não ser esse o entendimento, requer-se a reforma dos julgados a quo, entendendo-se como improcedentes as imputações contidas no relatório de auditoria, para o fim de considerar como regular sua atuação com relação aos contratos firmados com a Secretaria de Turismo da Prefeitura do Recife, relativos ao exercício de 2011, excluindo a condenação solidária da Empresa Recorrente ao pagamento do valor de R\$4.799.918,97, assim como a declaração de inidoneidade que lhe foi imputada para contratar com a Administração Pública pelo prazo de 12 (doze) meses.

Registre-se que o Ministério Público de Contas também interpôs Recurso Ordinário, TC 2051876-6, que deve ser julgado juntamente com o presente recurso para que se evitem decisões contraditórias.

É o relatório

2. Admissibilidade

A parte é legítima e tem interesse jurídico no deslinde da questão e, considerando a suspensão de prazos, prevista no Regimento Interno do TCE/PE, art. 240A, no período de 20 de dezembro até 20 de janeiro e, ainda o período de carnaval, de 18 a 22 de fevereiro/2023, a exordial é tempestiva, nos termos da lei 12600/04, uma vez que foi protocolada em 23/02/2023, enquanto o Acórdão que rejeitou os embargos de declaração foi publicado em 16/12/2022.

Assim, deve ser conhecido o presente Recurso Ordinário.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

3. Análise

É importante pontuar inicialmente que o escopo da presente auditoria concentra-se na análise das despesas objeto do Contrato n° 53/2007 (fls. 529 a 539 do processo original), firmado entre a Prefeitura do Recife (Secretaria de Turismo) com a empresa MARKPLAN Marketing Ltda para a prestação de serviços de publicidade.

Conforme consta no ITD da deliberação recorrida, referido contrato representou 87% de todas as despesas realizadas pela SETUR ao longo do exercício de 2011, cabendo ressaltar que o montante executado foi de R\$20.085.841,50, dos quais **R\$ 4.799.918,97** corresponderam a serviços subcontratados à Gráfica Notta 10 pela empresa Makplan ora recorrente, sendo justamente esse último valor que sofreu impugnação por parte de nossos técnicos, que apontaram desvio de recursos públicos a partir de despesas não comprovadas, com sugestão de devolução ao erário.

Também foram constatadas outras irregularidades tais como: uso de cotações de preços, notas fiscais e recibos de pagamentos falsos e, segundo a Auditoria, a Makplan adotou uma série de procedimentos concatenados, com vistas a receber recursos por serviços não efetivamente comprovados.

Dito isso, passemos aos argumentos da recorrente.

Em síntese, afirma que, no processo em epígrafe, o relatório de auditoria traz supostas irregularidades no Contrato de Prestação de Serviços de Publicidade n° 53/2007, celebrado com a Secretaria de Turismo da Cidade do Recife, datado de 19 de março de 2007.

Alega que rechaçou de forma veemente todas as acusações que lhe foram imputadas e que, contudo, a Segunda Câmara desse E. TCE julgou irregulares as contas dos gestores, exercício de 2011, imputando-lhes débito solidários com a empresa Recorrente no valor de R\$4.799.918,97, bem como declarou essa empresa inidônea para contratar com a administração pública pelo prazo de doze meses.

Argumenta que a Secretaria de Turismo a contratou através de processo licitatório sob a modalidade de concorrência (n° 02/2006), do qual resultou a assinatura do contrato n° 53/07, em 19/03/2007, com prazo de vigência inicial de 18 meses, sendo que, em razão de aditivos de prorrogação, estendeu-se até 19 de março de 2013.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Alega que se cuidam de documentos referentes ao ano de 2011, sendo muitos anos decorridos, fato esse que se espera seja considerado por esse E. TCE na hipótese de algum documento não ter sido localizado e que não pode dar conta dos documentos não localizados pela Prefeitura da cidade do Recife, pedindo-se apenas a esse E. TCE que leve em conta a mudança de gestão e o tempo transcorrido.

Argumenta que, na época da emissão das notas fiscais contestadas no r. Relatório, a empresa, diversamente do aduzido pela Sr. Joseane Jesus Pires em seu depoimento, encontrava-se em atividade e, em que pese ter afirmado que Notta 10 nunca fez orçamento de serviços para produção de camisas, batas, pendrives, guarda-sóis, sombrinhas, bolsas, toalhas etc,., há de se observar que o seu contrato social tem, dentre outros objetivos, a personalização de brindes.

Destaca que, no depoimento prestado perante esse E.TCE, a Sra. Joseane, representante legal da Gráfica Notta 10, omitiu a existência do endereço da empresa informado perante o fisco estadual, qual seja, Rua José Rodrigues Neves n. 237, Centro, Jaboatão dos Guararapes e que negou perante o TCE a prestação de serviços à Prefeitura na intenção de ocultar a sonegação fiscal cometida.

Aduz que não é obrigação de qualquer agência de publicidade conhecer do quadro de funcionários da empresa subcontratada, muito menos realizar serviços de auditoria como realizado nesse processo e que todos os serviços subcontratados à Gráfica Notta 10 sempre foram rigorosamente entregues pela mesma à Prefeitura, a quem cabia receber, contar e efetuar o atesto na nota, sendo o acompanhamento feito pela agência o recebimento dos exemplares, para verificação se estavam elaborados de acordo com o pedido.

Argumenta que qualquer falsidade e qualquer irregularidade há de ser atribuída à própria representante legal da empresa (subcontratada), e às sonegações fiscais e crimes por si cometidos, não se admitindo, em hipótese alguma, a utilização de presunção para fins de transferência de responsabilidade à ora Recorrente, pois, com base em um simples depoimento, o r. Relatório imputou toda e qualquer responsabilidade, por presunção, a ora Recorrente, sem considerar que a empresa Notta 10 é quem deve ser responsabilizada e comprovar os fatos por si alegados.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Aduz que, no presente caso, o Município do Recife não sofreu qualquer prejuízo, sobretudo porque os serviços contratados foram efetivamente prestados e a preço justo, de acordo com o praticado no mercado e que todos os serviços prestados por fornecedores, inclusive pela Gráfica Notta 10, tiveram seu pagamento comprovado pela Recorrente na forma prevista no item II, § 2º, Cláusula Quinta, sendo que, repita-se, foram realizados há mais de 7 (sete) anos, o que dificulta bastante localização em plenitude, sendo que era da Secretaria de Turismo, e não da Recorrente, a obrigação de recebimento e conferência do material entregue pelo fornecedor, conforme disposto na Cláusula Sétima do Contrato 53/07.

Alega que a Prefeitura contava, recebia e atestava a nota fiscal, ao passo que a ora Recorrente recebia do subcontratado tão somente amostras do produto para conferência se estavam de acordo com a contratação.

Argumenta que há comprovações de que as mercadorias foram entregues e que, para se chegar ao ponto de admitir um crime com a participação de inúmeros agentes, como o fez o acórdão de fls., não bastariam simples indícios, sendo necessária a prova de dolo e, ainda que o prejuízo estivesse devidamente demonstrado, do ponto de vista fiscal, diante de eventual sonegação por parte da Gráfica Notta 10.

Traz precedentes do TCU e STJ sobre presunção de boa-fé na aquisição de mercadorias sem regular documentação fiscal e afirma que é empresa de reputação ilibada, que há quase trinta anos presta serviços a órgãos públicos em todo o país, sem jamais ter tido qualquer condenação por parte de Tribunais de Contas ou órgão de controle.

Conclui que esse TCE, na esteira do entendimento dos Tribunais Superiores, haverá de entender não somente pela efetiva prestação de serviços por parte da ora Recorrente, como também pela impossibilidade de presunção de fraude por parte desta última, sendo que eventual crime haverá de ser atribuído à emitente das notas fiscais, ou seja, à Gráfica Notta 10.

Análise do MPC

Passemos à análise dos argumentos da recorrente na peça recursal, que são os mesmos daqueles já apresentados na defesa do processo original e não merecem prosperar.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Quanto ao pedido de anulação do Acórdão recorrido em função de cerceamento de defesa, o recorrente não apresenta fundamentação para tal pedido, afirmando apenas que tal pedido foi suscitado nos Embargos de Declaração rejeitados. Em vista disso, desnecessário análise sobre a questão, ressaltando-se que os questionamentos contidos nos citados embargos foram analisados no Parecer MPC 622/2020, nos autos do Processo TC nº 2051561-3.

Sobre a alegação de que a Gráfica Notta 10 encontrava-se em atividade, a recorrente entra em contradição com a alegação constante nos autos do processo da Prestação de Contas Anual da Secretaria de Turismo do Recife, **exercício de 2008** (Processo TCE-PE nº 0901917-0), tendo em vista que as contas em apreço são do exercício 2011. No processo de 2008, conforme bem anotado no voto condutor da deliberação guerreada, no que se refere à situação fiscal da Gráfica Notta 10, a Makplan Marketing & Planejamento Ltda., em sua defesa, datada de 17 de agosto de 2010 (f.1.400), a recorrente alegou:

"(...) o contribuinte Notta 10 Computação Gráfica também se encontra com seu cadastro pessoa jurídica (CNPJ) regular, n.03.673/0001-74, perante a Receita Federal, e, apenas **em 09.02.2010, teve seu cadastro cancelado na Secretaria da Fazenda Estadual**, reiterando-se que a prestação de contas em análise se refere ao exercício de 2008. Com relação ao referido "impedimento administrativo" perante a Junta Comercial, reitera-se que não é obrigação da Contratada solicitar dita certidão, sendo certo que não se sabe sequer em que consiste tal impedimento, muito menos em que data se iniciou. É possível que nem existisse na época da contratação" (grifamos).

Também carece de fundamento a afirmação de que a Sra. Joseane Jesus Pires, em seu depoimento a esse TCE, omitiu a existência do endereço da empresa informado perante o fisco estadual, qual seja, Rua José Rodrigues Neves n. 237, Centro, Jaboatão dos Guararapes, pois referido endereço consta no extrato do efisco às fls 1238-1239 do processo original.

A alegação de que a Gráfica Notta 10 apresentou documentos falsos com vistas a sonegação fiscal não merece acolhimento, pois **a questão fulcral a ser analisada é justamente a não comprovação de pagamentos da Makplan, ora recorrente, à empresa subcontratada, Gráfica Notta 10,** não fazendo sentido haver sonegação de valores que não foram recebidos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Os fatos de a Gráfica subcontratada constar no cadastro da Prefeitura, bem como constar em seu contrato social, dentre outros objetivos, a personalização de brindes. não são relevantes, uma vez que não há comprovação de entrega do material e que resta comprovado que as notas fiscais da Gráfica Notta 10 **apresentadas pela recorrente não são idôneas.**

Também se deve observar que já na Prestação de Contas do exercício de 2008 foi apontada a existência de problemas com a suposta subcontratação da Gráfica Notta 10, **tendo havido notificação de todos os responsáveis de 2008, inclusive a Makplan, ora recorrente,** ou seja, em 2011 a Makplan já tinha conhecimento de que argumentos inconsistentes são rechaçados pelo Órgão de controle.

No que pertine à alegação de que não é obrigação da agência de publicidade (Makplan) conhecer do quadro de funcionários da empresa subcontratada, muito menos realizar serviços de auditoria, assiste razão à recorrente, entretanto, é obrigação da mesma:

8. subcontratar a empresa (Cláusula Terceira, § 2º, inc. II, do Contrato nº 53/2007 (f. 531) e Cláusula Quinta, § 3º do Contrato nº 53/2007, fls. 125);

9. realizar o pagamento à mesma (Cláusula Quinta, § 2º, II, do Contrato nº 53/2007);

10. e comprovar o repasse financeiro à empresa subcontratada em até 10 dias (Cláusula Quinta, § 2º, II, do Contrato nº 53/2007).

Também não se pode perder de vista a previsão do inciso III, da Cláusula Décima Segunda, do Contrato nº 53/2007 (f. 533), segundo a qual, cabia à recorrente:

-entrar em contato com a subcontratada, **acompanhar a execução dos serviços** (atividades complementares às ações promocionais das Campanhas Recife Te Quer, entre outras);

-entregar os serviços subcontratados na Secretaria (no caso em tela, itens personalizados em forma de brindes);

-e **apresentar as notas fiscais do terceiro subcontratado à Secretaria, acompanhadas dos comprovantes de quitação (§ 2º, inc. II e § 3º da Cláusula Quinta do Contrato nº 53/2007).**



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Sobre a entrega do material, o voto condutor da deliberação recorrida fez uma análise minuciosa que não merece reparo. Por oportuno, transcrevemos o excerto a seguir:

"A cópia do empenho nº 2011.507-01, cujo credor é a Makplan Marketing & Planejamento Ltda, emitidos em 2011, apresentado pela defesa (item v) é relativo a serviços não subcontratados à Gráfica Notta 10 (impressão de folder), no exercício de 2011, e, portanto, não é objeto desta análise.

A cópia do empenho nº 2011.346-34 apresentado pela defesa, cujo credor também é a Makplan Marketing & Planejamento Ltda. (item v), assim como a cópia da nota fiscal nº 3981 e respectivo recibo, emitidos pela Agência (item ii), tratam-se de documentos anteriormente apresentados pela auditoria (f 674, 675 e 681), também não servindo como prova da efetiva entrega dos materiais gráficos.

A cópia do Ofício nº 241/12 ST e dos protocolos de recebimento de serviços subcontratados em 2012 (itens xii e xvi) não são relativos a este processo, razão pela qual não servem como prova. Os documentos intitulados "Planejamento de Gestão" e "Projeto Especial Concurso Recife Te Quer" (itens xiii e xiv) são relatórios produzidos pela Secretaria de Turismo referentes ao planejamento e às ações das campanhas publicitárias realizadas, respectivamente, e não servem como prova do efetivo recebimento dos serviços subcontratados".

Cabe ressaltar que a auditoria não contesta a execução das campanhas publicitárias, mas a efetiva aquisição e distribuição dos materiais gráficos subcontratados junto à Gráfica Notta 10, senão vejamos:

"A entrega de ações que compõem as campanhas 'Recife te Quer', 'Recife!', 'Carnaval Multicultural', 'São João 2011' e '1.000 Dias para a Copa' não supre a necessidade de comprovação da entrega das atividades complementares, que, no caso em análise, referem-se aos materiais gráficos subcontratados à Gráfica Notta 10.

Convém esclarecer que a Auditoria não contesta a execução das campanhas publicitárias (resultado final do objeto contratado), entretanto, **o que ora se questiona é a efetiva aquisição e distribuição dos materiais gráficos subcontratados junto à Gráfica Notta 10** (itens acessórios da campanha)" (grifamos).

Ressalte-se que, diferentemente do alegado, conforme previsto na cláusula Quinta do contrato, a obrigação de entrega do material subcontratado cabia à recorrente e não à subcontratada. Não



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

havia, portanto, uma relação direta da prefeitura com a subcontratada, tanto que não havia previsão de pagamento diretamente da prefeitura à subcontratada, mas, sim, por meio da Makplan.

Por fim, e mais importante, carece de fundamento a afirmação da recorrente de que foi utilizada a presunção para imputar-lhe responsabilidade. Fato é que, conforme bem anotado no voto condutor da deliberação original, **desde o momento inicial, que se questiona o comprovante de transferência de recursos da MAKPLAN para a Gráfica Notta 10, inclusive, nos questionamentos que foram feitos à Makplan em seu depoimento a esse TCE, o representante da empresa disse que não lembrava a forma como tinha transferido esses recursos à Gráfica Notta 10.**

Há de se observar que os pagamentos não são de pequena monta, mas ultrapassam R\$4.000,000,00, não sendo concebível crer que o pagamento tenha se realizado em espécie, ou seja, bastaria que a Makplan buscasse nos registros bancários para comprovar que os valores foram efetivamente repassados à Gráfica Notta 10.

Verifica-se, também, que a Makplan ora recorrente sequer apresentou contrato com a Gráfica Notta 10 que indicasse a existência de relação jurídica com a mesma. Cabe repisar que não se trata de contratação de pequena monta, mas que superou a casa de R\$4 milhões.

Dessa forma, não foram apresentados elementos que possam alterar a deliberação guerreada, que deve ser mantida na íntegra.

4. Conclusão

Do exposto, opinamos pelo conhecimento do presente recurso ordinário e, no mérito, pelo seu desprovimento.

É o Parecer.

Em petição complementar (doc. 5), a recorrente suscita a prescrição.

Encaminhado ao Ministério Público de Contas para análise da prescrição, retornou com o Parecer MPCO n° 0172/2024 da Procuradora-Geral Adjunta Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra (doc. 7).

Trata-se de processo de Recurso Ordinário



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ajuizado pela empresa **MAKPLAN - Marketing e Planejamento LTDA.** em face do Acórdão n° 88/2020, integrado pelo Acórdão n°2125/2022, que julgou os embargos de declaração (Processo T.C. n°2051561-3).

O Recurso propriamente dito já foi devidamente apreciado pelo Ministério Público de Contas, vide opinativo no DOC. 04 (MPCO-04 - Gab. Proc. Maria Nilda da Silva).

Nada obstante, a empresa recorrente fez juntar **manifestação complementar**, na data de **06/12/2023**, por meio da qual suscita ter ocorrido **prescrição** da pretensão punitiva, no intuito de rever a manutenção da "penalidade" aplicada.

Para tanto, menciona precedente do Supremo Tribunal Federal - STF (MS 32.201/DF) julgado em 21/03/2017, no qual discutiu-se a respeito da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do Tribunal de Contas da União - TCU, tendo-se decidido, ao final, que estaria inteiramente regulamentada pela Lei Federal n° 9.873/99 (que regulamenta o prazo prescricional para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta). O julgado, portanto, é **anterior** às teses de repercussão geral fixadas mais recentemente pela Suprema Corte (Temas 897 e 899).

Pugna pelo reconhecimento da prescrição nos seguintes termos:

"Ou seja, aplicando ao presente caso a aplicação do **prazo quinquenal** previsto no caput do Art. 1° da **Lei Federal n° 9.873/1999** (tendo como marcos a citação e cada um dos julgamentos terminativos); **ou prazo trienal** previsto no §12° do Art. 1°, do mesmo Diploma Legal (tendo como marcos a realização de diligências intermediárias pelo impulsionamento) **a prescrição restou configurada**, pelos enormes períodos pelos quais o processo ficou paralisado".
(grifos nossos)

É o que havia a relatar. Passemos à apreciação meritória.

Mérito

A discussão sobre a matéria de prescrição ganha crescente relevância no âmbito dos Tribunais de Contas, sobretudo após o julgamento dos Temas n° 897 e n° 899 de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, os quais fixaram,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

respectivamente, teses a respeito da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa e da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundadas em decisão de Tribunal de Contas, como regra.

Nada obstante, vê-se que o recorrente, em sua petição complementar, suscita discussão a respeito da prescrição da pretensão **punitiva** (aplicação de penalidades), cujo prazo **quinquenal** conta com previsão normativa na LOTCE/PE desde no ano de 2012 (incluída pela Lei Estadual n° 14.725/12, que modificou a redação do §6° do art. 73, ampliando o referido prazo de 24 meses para 05 anos a partir da autuação do processo no Tribunal).

Há que se registrar, de logo, **equivocada compreensão** demonstrada pelo recorrente, porquanto **não lhe foi imputada nenhuma penalidade** nos autos originários, tampouco mantida pelo Acórdão n° 2125/2022 - que julgou os embargos de declaração TC n° 251561-3.

Tal imputação seria impossível, ao menos, por duas razões: (1) considerando que não se trata de agente público, tampouco de pessoa jurídica de direito público, o acórdão combatido somente lhe atinge a esfera patrimonial em razão da **imputação de débito** para com o erário municipal, não sendo o caso de se deliberar sobre a prática de atos de gestão ilegais/ilegítimos; (2) o julgamento da Prestação de Contas originária somente se deu em 06/02/2020 (Acórdão n° 88/2020), quando já ultrapassado o prazo quinquenal acima referido (§6° do art. 73 da LOTCE/PE).

O recorrente, portanto, suscita impropriamente a prescrição da pretensão de **ressarcimento** no âmbito desta Corte.

A matéria de ordem pública foi objeto de recente regulamentação, por meio da Lei Estadual n° 18.527/2024, publicada em **30/04/2024**, seguindo tendência verificada nacionalmente na ampla maioria das Cortes de Contas nacionais, inclusive no próprio Tribunal de Contas da União - TCU², como decorrência das teses de repercussão geral recentemente fixadas pela Suprema Corte.

²“Como os TC’s têm regulamentado a prescrição no Brasil? Acesso em: <https://www.conjur.com.br/2023-set-20/infra-controle-tribunais-contas-regulamentado-prescricao-brasil/> (13 de maio de 2024).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Considerando a natureza da matéria, passível de ser apreciada a qualquer tempo em instâncias ordinárias, bem como a inquestionável relevância do tema, este *parquet* analisará se incide, de fato, a prescrição da pretensão **ressarcitória** à luz da novel legislação, bem como dos Temas 897, 899 e 1199 do STF, para concluir, ao final, se o **débito** pelo qual responde a empresa recorrente - no valor de **R\$ 4.799.918,97** - continua exigível/passível de cobrança, não havendo que falar em "penalidade aplicada" no caso em apreço.

De início, fundamental fazer menção às inovações trazidas pela Lei Estadual n° 18.527/2024:

Art. 53-A. A prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto neste capítulo. (AC)

Art. 53-B. **As pretensões punitivas e de ressarcimentos decorrentes do exercício de controle externo pelo Tribunal de Contas prescrevem em 5 (cinco) anos**, contados a partir da data: (AC)

I - do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas ao Tribunal de Contas, no caso de omissão de prestação de contas; (AC)

II - da apresentação da prestação de contas final ao órgão competente para a sua análise inicial; (AC)

III - do conhecimento da irregularidade ou dano quando forem constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas, pelos órgãos de controle interno, pela própria Administração, por denúncia ou por representação, desde que, da data do fato, não se tenha ultrapassado o prazo de 5 (cinco) anos; (AC)

IV - da cessação do estado de permanência ou de continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada. (AC)

§ 1° Quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente. (AC)

§ 2° Alterado o enquadramento típico na ação penal, reavaliar-se-á o prazo de prescrição definido anteriormente. (AC)

§ 3° Quando houver dever legal de prestar contas, de que trata os incisos I e II do caput deste artigo, a prescrição relativa às irregularidades



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

identificadas antes do prazo final de prestação de contas, seja qual for a natureza da apuração, contar-se-á a partir da data limite estabelecida para aquela obrigação. (AC)

Art. 53-C. **O prazo de prescrição iniciado será interrompido:** (AC)

I - pela **autuação do processo**, nos casos dos incisos I, II, III e IV do art. 53-B desta Lei; (AC)

II - pela **notificação, oitiva, citação ou audiência** do responsável, inclusive por edital; e (AC)

III - pela **decisão de mérito recorrível**, reiniciando a contagem desta data, pelo prazo de **3 (três) anos**. (AC)

§ 1º A interrupção da prescrição em razão dos atos previstos no inciso II tem efeitos somente em relação aos responsáveis destinatários das respectivas comunicações. (AC)

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCE/PE, tais como os órgãos de controle interno, a própria Administração, entre outros. (AC)

Art. 53-D. São causas que suspendem a prescrição: (AC)

I - a existência de decisão judicial que determine a suspensão do processo ou, de outro modo, paralise a apuração dos fatos; (AC)

II - o sobrestamento do processo, por prazo determinado, desde que não tenha sido provocado pelo TCE, mas sim por fatos alheios à sua vontade, fundamentadamente demonstrados na decisão que determinar o sobrestamento; (AC)

III - a assinatura de instrumento de autocomposição, pelo prazo nele estabelecido; (AC)

Parágrafo único. Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo com dedução do período prescricional transcorrido antes da suspensão. (AC)

Art. 53-E. **Incide a prescrição intercorrente no processo que ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento, despacho ou manifestação, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.** (AC)

§ 1º O **termo inicial** da prescrição intercorrente ocorre a partir da **autuação do processo no Tribunal de Contas**. (AC)

§ 2º A prescrição intercorrente **interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo**, tais como remessa para nota técnica,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

laudo de engenharia, parecer do Ministério Público de Contas e proposta de voto da auditoria geral. (AC)

§ 3º Não configuram atos que evidenciem o andamento regular do processo pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou substabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações. (AC)

§ 4º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente. (AC)

§ 5º Não serão computados, para fins de aferição da ocorrência de prescrição intercorrente, os períodos de paralisação do processo resultantes de atos ou omissões imputáveis exclusivamente aos participantes passíveis de responsabilização. (AC)

Art. 53-F. A prescrição é matéria de ordem pública e será reconhecida de ofício ou mediante provocação dos responsáveis, interessados ou do Ministério Público de Contas, em qualquer fase do processo até o seu trânsito em julgado. (AC)

§ 1º Após o trânsito em julgado, a prescrição somente poderá ser reconhecida no âmbito de Pedido de Rescisão proposto por responsável, interessado ou pelo Ministério Público de Contas dentro do prazo estabelecido no parágrafo único do art. 83 desta Lei, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo. (AC)

§ 2º O Tribunal não se manifestará em Pedido de Rescisão sobre a prescrição se os critérios estabelecidos nesta Lei já tenham sido considerados em deliberação anterior. (AC)

Art. 53-G. Reconhecida a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, o processo será arquivado, ressalvada a possibilidade de julgamento das contas, conforme critério de relevância e materialidade a ser definido por ato do Tribunal, bem como a adoção de determinações, recomendações ou outras providências destinadas a reorientar a atuação administrativa. (AC)

Parágrafo único. Quando verificados indícios da prática de ato de improbidade administrativa, o Tribunal poderá apurar o débito e encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público competente para a propositura das ações judiciais cabíveis. (AC)

Art. 53-H. O reconhecimento da prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento impede, além da cobrança judicial, a cobrança extrajudicial do valor do débito e da multa apurados, bem como a inserção ou a manutenção dos responsáveis em cadastros restritivos e serviços de proteção ao



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

crédito. (AC)

Art. 53-I. O pagamento de dívida prescrita decorrente de imputação de débito ou aplicação de multa resultante de decisão do Tribunal de Contas não gera direito à repetição de indébito." (AC)

No contexto específico dos presentes autos, ganham relevância a instituição da modalidade de prescrição **intercorrente**, bem como a análise de alguns **marcos temporais** capazes de **interromper** o curso regular do prazo prescricional.

Compulsando atentamente o histórico processual **já à luz da novel legislação**, este órgão ministerial constatou a **inocorrência** da prescrição quinquenal ordinária, em sentido oposto ao que tenta impingir a empresa recorrente. Elaboramos, abaixo, uma **tabela** que permite a visualização sistematizada dos marcos interruptivos do curso prescricional ordinário (e também intercorrente), conforme as datas em que se verificaram, associando-os ao fundamento legal correspondente na nova redação da LOTCE/PE, dada pela Lei Estadual n° 18.527/2024. Vejamos:

Evento processual	Data de ocorrência	Fundamento legal (LOTCE/PE alterada pela Estadual n° 18.527/2024)	Modalidade prescricional relacionada
Autuação do processo	20/04/2012	Art. 53-C, I	Ordinária
Envio de notificação (MAKPLAN) - Vol. 06, fl. 59.	03/02/2015	Art. 53-C, II	Ordinária
Remessa para Nota Técnica - Vol. 09, fls. 182.	30/03/2015	Art. 53-E, §2º	Intercorrente
Conclusão da instrução - Vol. 10, fl. 26.	12/01/2016	Art. 53-E, §2º c/c Acórdão 2.635/2022 - TCU (Plenário)	Intercorrente
Deferimento, pelo Cons. Relator, de pedido formulado pela MAKPLAN de oitiva de testemunha/representante - Vol. 10, fls. 73-77.	08/05/2019	Art. 53-E, §2º	Intercorrente
Envio de notificação p/ a MAKPLAN (oitiva) - Vol. 10, fl. 80.	13/05/2019	Art. 53-C, II	Ordinária
Termo de Declaração (oitiva	22/05/2019	Art. 53-C, II	Ordinária



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

MAKPLAN) - Vol. 10, fls. 82-85.			
Julgamento PC (Processo T.C nº 1202884-8)	06/02/2020	Art. 53-C, III	Ordinária
Ajuizamento Embargos de Declaração MAKPLAN (Processo T.C nº 2051561-3)	18/02/2020	Art. 53-E, §2º	Intercorrente
Remessa p/ MPCO (Processo T.C nº 2051561-3)	17/03/2020	Art. 53-E, §2º	Intercorrente
Julgamento Embargos de Declaração MAKPLAN (Processo T.C nº 2051561-3)	15/12/2022	Art. 53-C, III	Ordinária
Ajuizamento Recurso Ordinário MAKPLAN (Processo T.C nº 2321371-1)	02/03/2023	Art. 53-E, §2º	Intercorrente
Remessa p/ MPCO (Processo T.C nº 2321371-1)	03/03/2023	Art. 53-E, §2º	Intercorrente
Manifestação Complementar (Processo T.C nº 2321371-1)	06/12/2023	Art. 53-E, §2º	Intercorrente

A tabela elaborada acima considera as regras **permanentes** trazidas pela Lei Estadual nº 18.527/2024, o que será melhor explanado adiante, sobretudo em relação à modalidade prescritiva intercorrente. É de se ressaltar, por oportuno, que a Lei Estadual nº 18.527/2024 não trouxe, em seu bojo, regramento específico de **transição**, de modo a orientar a forma de aplicação de seus comandos aos processos em trâmite na data de sua publicação - à exceção do art. 2º, que será comentado adiante.

Nada obstante, verifica-se, de plano, que a marcha processual, considerados tão somente os eventos **relevantes** para fins de interrupção do curso prescricional, não restou paralisada por prazo **superior a 05 anos**, de modo a fazer incidir a prescrição quinquenal ordinária, não assistindo razão à recorrente, que a invoca de forma simplista e genérica.

Especificamente, contudo, em relação ao período de **12/01/2016** (quarto marco interruptivo) **até 08/05/2019** (quinto marco interruptivo), tem-se intervalo durante o qual o processo restou paralisado, sem movimentações substanciais de andamento, por prazo **superior a três anos**, o que, **em tese**, faria incidir a prescrição intercorrente, nos termos do art. 53-E, *caput*, acima transcrito.

Nada obstante, a entrada em vigor de uma nova



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

legislação, sobretudo quando disciplina tema de alta relevância jurídica e social, impõe extrema **cautela** ao operador do direito, mormente se dotada de potencial para **alcançar fatos passados**, como é o caso da matéria atinente à prescrição. Torna-se ainda mais delicada a situação dos processos que já vinham tramitando no âmbito desta Corte na data de publicação da Lei Estadual nº 18.527/2024 (30/04/2024) em virtude da ausência de regramento específico para tais casos, conforme mencionado acima, eis que não foram previstas regras de transição no que diz respeito à nova modalidade prescricional intercorrente.

O único dispositivo que trata especificamente de processos já em curso diz respeito ao **art. 2º** da Lei Estadual nº 18.527/2024, que assim dispôs:

Art. 2º Para os processos em que o prazo estabelecido no inciso III do art. 53-C já estiver em curso na data de publicação desta Lei, aplicar-se-á o prazo de 5 (cinco) anos. (grifos nossos)

Trata-se do marco interruptivo da prescrição quinquenal ordinária (art. 53-C) correspondente à prolação de decisão de mérito recorrível (inciso III), cujo reinício, nos processos em que **já tenha sido proferida uma decisão de mérito** até a data de **30/04/2024**, se dará pelo prazo de **05 (cinco) anos**. Convém lembrar que, pelo regramento permanente - ou seja, para processos futuros ou processos em tramitação nos quais ainda não havia sido proferida decisão de mérito até 30/04/2024 - a contagem será reiniciada pelo prazo de **03 (três) anos**. Ademais, igualmente oportuno lembrar que as causas interruptivas da prescrição quinquenal ordinária também interrompem a prescrição intercorrente (art. 53-E, §4º), considerando-se, sobretudo, que esta modalidade prescricional fulmina a pretensão estatal em virtude de **inércia**.

Em continuidade, é necessário convergir a interpretação sistemática da nova lei com o entendimento jurisprudencial prevalente sobre a matéria, bem como com princípios basilares do **direito intertemporal** e do **princípio do tempus regit actum**.

Para tanto, fundamental valer-se da inteligência do julgado correspondente ao **tema de repercussão geral nº 1199**, cujas teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal - STF a respeito da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

"(ir)retroatividade" das disposições da Lei Federal 14.230/2021 - que alterou a Lei de Improbidade Administrativa - relativamente aos novos prazos de prescrição geral e intercorrente se amoldam ao presente caso.

Nesse sentido, considerando a natureza eminentemente **processual** do fenômeno da prescrição intercorrente, há que se entender por sua **irretroatividade** para alcançar fatos passados, pois o contrário implicaria vincular a atividade judicante a "parâmetros temporais inexistentes à época de sua prática", bem como violação dos princípios da segurança jurídica e do *tempus regit actum*. Ademais, adotando-se a linha de entendimento do referido julgado, para os processos formalizados **antes** do advento da Lei Estadual nº 18.527/2024, **o termo inicial da prescrição intercorrente é a data de 30/04/2024** - data de início de vigência da nova normatização - independentemente dos marcos interruptivos eventualmente implementados durante o processo.

É fundamental ter em mente que os prazos prescricionais instituídos por lei imprimem estabilidade e previsibilidade ao ordenamento jurídico, fixando termos exatos para que o Poder Público possa exercer seu *múnus*. Na clássica lição do jurista paraibano Agnelo Amorim Filho, "**a prescrição fulmina a pretensão, a qual, por sua vez, nasce com a violação do direito subjetivo por quem, estando numa posição jurídica de sujeição em relação ao titular do direito, adota comportamento antijurídico**". A inação do titular do direito, consciente da violação sofrida, **permanecendo inerte por considerável decurso de tempo legalmente estabelecido**, é que faz perecer a pretensão. Assim, é fundamental ressaltar: o perecimento da pretensão punitiva - ou da pretensão ressarcitória/executória - é decorrente da **inércia** do próprio Estado. Nesse contexto, o que poderia ser considerado como "inércia" da Administração **antes** da entrada em vigor da Lei Estadual nº 18.527/2024? Não havia qualquer parâmetro normativo que fixasse um lapso temporal, de maneira objetiva.

Em razão disso, seria um verdadeiro contrassenso reconhecer que houve inércia deste Tribunal, durante o período de 12/01/**2016** a 12/01/**2019** (vide tabela dos marcos interruptivos), quando o próprio intervalo de 03 (três) anos - para fins de incidência da prescrição intercorrente - só



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

veio a ser legalmente instituído em 30/04/2024.

Assim, a criação da modalidade de prescrição intercorrente pela Lei Estadual nº 18.527/2024 **não deve retroagir para alcançar processos que tramitavam neste Tribunal de Contas antes de sua vigência**, iniciada em 30/04/2024, tendo em vista tratar-se de matéria de natureza processual, sob pena de violação dos princípios do *tempus regit actum*, da segurança jurídica, do acesso à justiça e da proteção da confiança legítima, devendo-se adotar, como *dies a quo* para a verificação de sua ocorrência, a data de publicação da nova lei.

Abaixo, segue trecho da ementa do ARE 843.989/PR (Tema 1199 de Repercussão Geral), cujos termos fundamentam este opinativo:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/2021) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. **APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA** (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1199.

(...)

14. Os prazos prescricionais previstos em lei garantem a segurança jurídica, a estabilidade e a previsibilidade do ordenamento jurídico; fixando termos exatos para que o Poder Público possa aplicar as sanções derivadas de condenação por ato de improbidade administrativa.

15. **A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela INÉRCIA do próprio Estado. A prescrição prende-se à noção de perda do direito de punir do Estado por sua negligência, ineficiência ou incompetência em determinado lapso de tempo.**

16. **Sem INÉRCIA não há PRESCRIÇÃO. Sem INÉRCIA não há sancionamento ao titular da pretensão. Sem INÉRCIA não há possibilidade de se afastar a proteção à probidade e ao patrimônio público.**



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

17. Na aplicação do novo regime prescricional - novos prazos e prescrição intercorrente - , há necessidade de observância dos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, com a IRRETROATIVIDADE da Lei 14.230/2021, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa.

18. Inaplicabilidade dos prazos prescricionais da nova lei às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, que permanecem imprescritíveis, conforme decidido pelo Plenário da CORTE, no TEMA 897, Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p/Acórdão: Min. EDSON FACHIN.

19. Recurso Extraordinário PROVIDO. Fixação de tese de repercussão geral para o Tema 1199:

"1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;

2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei".
(grifos nossos)

Conclusão

Ante o exposto, entende este Órgão Ministerial de Contas, nos termos acima consignados e à luz das introduções promovidas na LOTCE/PE pela Lei Estadual nº 18.527/2024, que o débito questionado pela empresa recorrente não foi alcançado pelos efeitos da prescrição, quer na sua modalidade



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ordinária (quinquenal), em virtude da ocorrência de sucessivos marcos interruptivos do curso prescricional, quer na modalidade intercorrente, considerando-se a impossibilidade de aplicação retroativa a processos que já tramitavam neste Tribunal na data de 30/04/2024, garantindo-se a plena eficácia dos atos validamente praticados antes da inovação legislativa.

É o parecer.

Após a inclusão do processo em pauta, a recorrente apresentou memorial (doc. 16), com as seguintes alegações em síntese:

- O processo ficou paralisado por mais de três anos, desde a emissão do Parecer Técnico em 14/12/2015 até a remessa dos autos ao órgão técnico em 14/03/2019. Durante esse período, não houve movimentação que configurasse o andamento regular do processo, conforme os arts. 6º e 8º da Resolução TC nº 245/2024;
- Destaca a existência de conflito entre a Resolução TC nº 245/2024 e a Lei Estadual nº 18.257/2024. A Resolução estabelece que a prescrição intercorrente começaria a contar a partir de 1º de maio de 2024, enquanto a Lei não especifica um marco inicial, permitindo que a prescrição fosse contada desde a autuação do processo;
- A Resolução, ao estabelecer um novo marco temporal, desrespeita o princípio da hierarquia das normas, que coloca as leis ordinárias acima das resoluções. O autor cita decisões de tribunais que reforçam essa ideia, afirmando que normas infralegais não podem inovar ou contrariar disposições legais;
- Menciona a possibilidade de aplicação retroativa da lei mais benéfica, conforme o art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal. A Resolução, ao não permitir a retroatividade da prescrição intercorrente, contraria esse princípio, que é fundamental no direito sancionador;
- Conclui solicitando a declaração da prescrição intercorrente, devido ao lapso temporal superior a três anos sem movimentação regular, e a extinção do processo e arquivamento, afastando todas as sanções relacionadas ao caso.

É o relatório.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL - PRESIDENTE:

É o relatório do Conselheiro Luiz Arcoverde Filho, já passo a palavra ao Dr. Leonardo Oliveira que fará a sustentação oral. Dr. Leonardo com a palavra.

DR. LEONARDO OLIVEIRA SILVA - OAB/PE N° 21.761:

Sr. Presidente, muito bom dia a todos e a todas, agradecendo a atenção dispensada; cumprimentando os conselheiros demais presentes, douto representante do Ministério Público de Contas, servidores, advogados e demais que nos assistem pela TV-TCE.

O relatório do Conselheiro Luiz Arcoverde está bem delineado, bastante didático inclusive, e nós pretendemos seguir no mesmo caminho. Muito embora exista discussão e argumentos a serem trazidos a esta Corte no que tange ao valor propriamente dito e ao mérito específico da demanda, sobretudo no tocante ao paradigma que foi utilizado para aferição do sobrepreço, de não haver elementos que possam ensejar e apoiar essa decisão, nós vamos nos ater a tratar sobre o aspecto da incidência da prescrição trienal.

É bom que se diga que no julgamento anterior, esta Corte pôde se debruçar a uma incidência de prescrição, sendo esta adotada de modo retroativo, inclusive com vistas à aplicação e à aplicabilidade da Lei Estadual n° 18.527/2024, que por sua vista alterou a lei orgânica do Tribunal, disciplinando um incidente da prescrição no âmbito desta Corte.

E a discussão que estamos a trazer reside basicamente no seguinte: a Lei Estadual é clara, expressa, no sentido de disciplinar e trazer a incidência das prescrições ordinárias, quinquenal, e da prescrição especial intercorrente, trienal. No art. 53, alínea "e", ela é muito clara que, para os processos em curso nesta Corte, a prescrição trienal deverá incidir. Estamos tratando, é bom ressaltar, de uma lei estadual. E na hierarquia legislativa, nós subimos um pouco para a Constituição Federal e chegamos ao art. 5°, inciso XL, se tratando inclusive, este dispositivo, de uma garantia fundamental disposta neste art. 5° da nossa Carta Magna, que é muito clara essa disposição no sentido da possibilidade de retroatividade da lei penal quando esta beneficiar o réu. E nós trazemos ela com muita tranquilidade para o direito administrativo sancionador, conforme, inclusive, já defendido hoje em julgamentos anteriores.

Então, tendo essa disposição constitucional e a legislação ordinária estadual tratando da lei orgânica desta Corte de Contas, no sentido da possibilidade de incidir a prescrição trienal, prescrição esta que é incontroversa, foi



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

dito pelo douto Conselheiro relator, Dr. Luiz Arcoverde, que o próprio parecer do Ministério Público de Contas reconhece a ocorrência desta prescrição, bem como, no próprio relatório, foi trazida essa incidência. Todavia, a Resolução nº 245/2024 desta Corte, entendeu por bem restringir a aplicabilidade desta prescrição intercorrente, trienal, especial, aos fatos e processos e sua contagem deveria incidir apenas a partir de 1º de maio de 2024, quando se deu a publicação daquela legislação estadual que alterou a lei orgânica desta Corte.

Então, em face desse suposto e aparente conflito de normas, porque, com a máxima vênia, é sabido que nós temos muito respeito a não só os julgados, os encaminhamentos, as resoluções, portarias, qualquer que seja a diretriz oriunda desta Corte, ou seja, com a máxima vênia a esta Resolução, nós entendemos que sequer existe esse conflito. Esse conflito é apenas aparente, tendo em vista que a legislação estadual, que hierarquicamente tem maior eficácia jurídica sobre aquela Resolução, ela é clara ao dizer que a prescrição trienal ocorre em todos os processos em curso no Tribunal. Sendo a prescrição trienal, estando a prescrição trienal devidamente reconhecida pelo Ministério Público de Contas, pela parte, logicamente, que argue pela relatoria, a medida que se impõe é a sua aplicabilidade. E é com esses termos, é nesse sentido, que apresenta a recorrente, Makplan Marketing & Planejamento LTDA, o pedido de provimento do recurso ordinário para os fins de, reconhecendo a aplicabilidade e incidência da prescrição trienal intercorrente especial, disposta expressamente no art. 53, alínea "e", da Lei Estadual nº 18.527/2024, que se pugna pelo seu acolhimento e, desta feita, se decidir pela prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva que estão sendo aplicadas através do acórdão recorrido.

É assim que se pronuncia a parte recorrida, recorrente, melhor dizendo, agradecendo desde já a atenção dispensada por Vossas Excelências, nos colocando à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos que, porventura, se façam necessários.

Obrigado, senhor Presidente; obrigado, Conselheiros.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL - PRESIDENTE:

Agradeço ao doutor Leonardo Oliveira pela explanação. Devolvo a palavra ao nobre relator, Conselheiro Luiz Arcoverde Filho.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO - RELATOR:

Ouvi com atenção a argumentação do nobre advogado. É um tema que já foi muito debatido aqui nesta Corte e, embora acho bastante razoáveis as argumentações trazidas, eu me curvo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

à resolução deste Tribunal que trata especificamente da matéria e é basicamente o fundamento do meu voto, é com base na resolução. Eu acompanho na íntegra os pareceres do Ministério Público de Contas, são dois, no caso, um mais especificamente com relação ao mérito e outro com relação à possível prescrição. Faço o registro que o parecer foi elaborado antes da resolução que regulamentou o instituto da prescrição e já defendia sua irretroatividade. O Parecer trata da questão até do Supremo Tribunal Federal que, ao analisar uma possível inconstitucionalidade da lei de improbidade, fez essa distinção entre matéria de fundo e matéria processual, que não deveria retroagir nesses casos, e faço a transcrição da parte da resolução que trata deste caso, especificamente, que é o art. 8º, que traz o seguinte:

Incide a prescrição intercorrente no processo que ficar paralisado por mais de 03 (três) anos, pendente de julgamento, despacho ou manifestação, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

E no seu § 2º:

Para todos os processos em curso, a prescrição intercorrente será contada a partir de 1º de maio de 2024, considerando os prazos e marcos interruptivos a partir desta data.

Então, é fundado essencialmente em expressa disposição da resolução deste Tribunal de Contas, aprovada pelo Pleno deste Tribunal, que eu conheço do recurso ordinário e, no mérito, voto pelo seu desprovimento.

VOTO DO RELATOR

Acompanho na íntegra os Pareceres do Ministério Público de Contas, fazendo deles minhas razões de votar.

O Parecer do MPCO sobre prescrição foi elaborado antes da Resolução TC nº 245/2024 que regulamenta o instituto da prescrição nos processos de controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, previsto na Lei nº 18.527/2024, publicada em 24/07/24.

O parecer está em total consonância com a Resolução TC nº 245/2024, que, de forma expressa, estabeleceu a irretroatividade da prescrição intercorrente:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Art. 1º A prescrição geral e intercorrente nos processos de controle externo em curso no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto nesta resolução.

(...)

§ 2º Nos processos em curso, a data inicial da contagem do prazo da prescrição intercorrente é a do início da vigência da Lei nº 18.527, de 30 de abril de 2024 (1º de maio de 2024), a partir da qual serão aplicados os marcos interruptivos.

(...)

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente no processo que ficar paralisado por mais de 03 (três) anos, pendente de julgamento, despacho ou manifestação, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

(...)

§ 2º Para todos os processos em curso, a prescrição intercorrente será contada a partir de 1º de maio de 2024, considerando os prazos e marcos interruptivos a partir desta data.

Por essas razões,

Considerando os Pareceres MPCO nºs 0356/2023 (doc. 4), 0172/2024 (doc. 7), bem como o § 2º do art. 1º e o § 2º do art. 8º da Resolução TC nº245/2024;

Considerando que não houve cerceamento de defesa ou ofensa ao contraditório, pois a recorrente teve oportunidade de apresentar sua defesa e as provas requeridas não eram essenciais para o julgamento;

Considerando que a recorrente não comprovou a efetiva aquisição e distribuição dos materiais gráficos subcontratados junto à Gráfica Notta 10, objeto central do questionamento da auditoria;

Considerando que não foram apresentados elementos que comprovassem a transferência de recursos da MAKPLAN para a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Gráfica Notta 10, apesar de o alto valor envolvido (mais de R\$ 4 milhões);

Considerando que a recorrente sequer apresentou contrato com a Gráfica Notta 10 que indicasse a existência de relação jurídica entre as empresas;

Considerando que o débito questionado não foi alcançado pelos efeitos da prescrição, seja na modalidade ordinária ou intercorrente, conforme análise do Ministério Público de Contas e a Resolução TC nº 245/2024;

VOTO, preliminarmente, pelo **conhecimento** do recurso ordinário e, no mérito, pelo seu **desprovimento**.

É o voto.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL - PRESIDENTE:

Voto do nobre Conselheiro relator. Conselheiro Dirceu Rodolfo com a palavra.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Sr. Presidente, eu ouvi com atenção a discussão sobre essa questão da prescrição trienal. O art. 926 do Código de Processo Civil fala da necessidade, ou seja, ele é imperativo, imperativo no sentido que os Tribunais entendem que o judicialiforme também, haja vista a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil a nossa forma de atuar, da nossa atuação, eles devem zelar para que a jurisprudência dos Tribunais se mantenha estável, íntegra e coerente. Nós já temos precedência aqui sobre essa matéria, e mais do que uma jurisprudência estável, íntegra e coerente que devemos zelar por ela, esta jurisprudência está calcada no ato normativo, que é uma resolução que fez a concreção semântica da lei que trata de prescrição no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Dito isso, não quero colocar aqui, mais uma vez, o meu posicionamento no que diz respeito a esse aspecto, com profundo respeito aos nossos atos normativos, que nesse caso também se acopla ao regimento interno, o que se entende por regimento interno desta Casa. Algo que podemos, inclusive, discutir internamente, voltarmos a discutir internamente. Não serei eu aqui a desancar, e pouco importa, neste ato aqui, o meu posicionamento, a minha opinião sobre isso, porque nós estamos aqui sob o velame da colegialidade.

Mas eu vou pedir vista, *data maxima venia*, peço vênua ao Conselheiro Luiz Arcoverde, o relator, estou pedindo vista desse processo. Primeiro, se for possível, não estou dizendo que vamos, se for possível abrir ensanchas a que possamos discutir um pouco, refletir um pouco mais sobre essa questão, dizendo aqui, de antemão, que o meu pensamento é de preservação de nossa resolução. Mas



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

podemos abrir ensanchas por conta dos contornos específicos deste caso que estamos tratando nessa assentada.

Todos sabem aqui, V. Exas. têm conhecimento, inclusive o nosso Procurador-Geral, que eu sou relator de um processo muito parecido com este processo que estamos enfrentando, inclusive diz respeito a mesma gestão, a gestão do ex-prefeito João Paulo.

As questões que eu estou, de uma certa forma, discutindo com a assessoria e debatendo internamente passam por padrões históricos de controle. Mais ou menos o que foi levado a efeito num clarividente e pré-claro entendimento que foi firmado pelo Conselheiro Marcos Loreto quando se tratou dos problemas, se não me engano, das verbas de gabinete de vereadores.

Lembro que V. Exa. fez um descortino, um corte ali temporal, olhando para o padrão de controle que se tinha e que, depois da epifania da decisão de V. Exa., passou-se a ter. Aqui me parece muito parecido com o meu processo, que também conversa com o processo que acabei de falar em relação à relatoria do Conselheiro Marcos Loreto. Tínhamos um padrão, inclusive, de custódia de documentos, que foi mais ou menos o que trouxe o conselheiro Carlos Neves, num caso que acabou de julgar, custódia de documentos.

De forma que eu estou pedindo vista para analisar este processo, cotejando com os contornos fáticos do processo que eu tenho em meu gabinete, já estamos em uma discussão avançada, necessariamente adentrando questões materiais, mas, eventualmente, se assim for possível, nós também analisarmos a questão adjetiva da prescrição intercorrente trienal, uma vez que ela conversa também com o tempo razoável do processo, princípio que nós aqui da Casa, do Tribunal de Contas, e eu falo de uma forma geral, não só conselheiros, Ministério Público e servidores, também temos que tutelar e zelar por ele.

Então, é assim que me pronuncio. Peço vista do processo, já tenho o alentado voto do conselheiro Luiz Arcoverde Cavalcanti Filho, me comprometendo a estudar de forma mais pressurosa possível e trazer o processo para discutirmos e também, por assim dizer, suscitando a possibilidade de discutirmos questões adjetivas, especificamente no que diz respeito à prescrição trienal.

É como me pronuncio, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL - PRESIDENTE:

Agradeço ao Conselheiro Dirceu Rodolfo, que pede vistas do processo; agradeço ao Conselheiro Luiz Arcoverde; o processo está em vistas, então, com a aprovação já do voto do relator.

O CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR PEDIU VISTA DO PROCESSO.

PH/AL/MM/ACP



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

22ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 02/07/2025
PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 2321371-1
MODALIDADE-TIPO: RECURSO - RECURSO ORDINÁRIO
DELIBERAÇÃO ATACADA: ACÓRDÃO T.C. Nº 88/2020 (PROCESSO TCE-PE Nº 1202884-8)
EXERCÍCIO: 2011
UNIDADE JURISDICIONADA: SECRETARIA DE TURISMO DO RECIFE
INTERESSADOS: MAKPLAN MARKETING & PLANEJAMENTO LTDA; MARCELO JOSÉ PIMENTEL TEIXEIRA
ADVOGADOS: DR. ANÍBAL CARNAÚBA DA COSTA ACCIOLY JÚNIOR - OAB/PE Nº 17.188; DR. LEONARDO OLIVEIRA SILVA - OAB/PE Nº 21.761
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

ADIADA VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR NA SESSÃO DO DIA 21/05/2025.

CONSELHEIRO CARLOS NEVES - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

O próximo processo com pedido de preferência e sustentação, de relatoria do Conselheiro Luiz Arcoverde Filho, é em substituição ao meu gabinete. Então, eu vou transferir a presidência ao Conselheiro Marcos Loreto, nosso Corregedor-Geral, para que conduza o julgamento desse processo.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Senhores Conselheiros, senhor Procurador, antes de começar, de passar palavra ao Conselheiro Luiz Arcoverde Filho, esse processo se encontra em pauta, eu acho que já desde 2023, que já foram tantas idas e vindas em relação a esse processo, e seria uma discricionariedade da presidência facultar a defesa oral ou não aos interessados. Como isso já foi e voltou algumas vezes para a pauta, já adianto ao advogado que já está na tribuna, Dr. Leonardo, que esta presidência acompanha um entendimento de que nunca é demais ouvir os interessados. Então, após a relatoria do Conselheiro Luiz Arcoverde, passo depois a palavra ao advogado.

DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS - PROCURADOR-GERAL:

Senhor Presidente.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

O Ministério Público, doutor Ricardo Alexandre.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS - PROCURADOR-GERAL:

Um ponto que nós precisamos resolver antes da concessão da nova possibilidade de sustentação oral, que é o momento processual em que nós estamos. É verdade que houve uma alteração no regimento permitindo essa sustentação oral, mas é bom que nós lembremos que, nesse caso específico, nós estamos já na fase de votação. Já foi proferido o voto pelo eminente relator, então a regra que é colocada no regimento, que é uma regra que eu acredito que é semelhante em todos os tribunais, é que após o relator proferir o voto não seria mais possível ser feita a sustentação oral.

Então, o Ministério Público de Contas entende que a possibilidade aberta no regimento de nova sustentação oral deve ser aplicada exclusivamente nos casos em que o pedido de vista foi formulado na fase de discussão, porque processo é uma marcha para frente. Nós temos uma fase de discussão em que é possível a sustentação oral por parte do advogado, a sustentação oral por parte do Ministério Público, o parecer oral, e, após essa fase, quando se entra em julgamento, proferido o voto do relator, acredito que a regra seja não mais renovação de sustentações orais. Inclusive, estou fazendo isso aqui, estou fazendo essa manifestação até num sentido que retiraria até a própria possibilidade de o próprio Ministério Público de Contas falar, porque também poderia ser do meu interesse, não só nesse, mas nos demais processos, de renovar manifestações já em fase de julgamento.

No entanto, muitos defendem que não se deve abrir uma possibilidade de, por exemplo, o advogado, se insurgir diretamente contra o voto do relator que já foi proferido. Então, acredito que o Tribunal tem que decidir essa matéria agora, antes dessa concessão da sustentação oral, para que nós apliquemos tanto para esse processo quanto para os demais, a conclusão, que será no sentido de que a interpretação do dispositivo regimental que permite a renovação da sustentação oral é aplicável mesmo quando o pedido de vista anterior foi formulado já em fase de votação, em um momento em que nenhum mais desses atores poderia falar, ou ela seria aplicável somente para os casos em que o pedido de vista foi feito durante a fase de discussão?

Então, o posicionamento do Ministério Público nesse momento é no sentido de que só na fase de discussão. No entanto, claro, Vossas Excelências que vão proferir a decisão a respeito dessa matéria para que depois seja ou não facultada a sustentação oral pelo advogado.

DR. LEONARDO OLIVEIRA SILVA - OAB/PE N° 21.761:

Senhor Presidente, questão de ordem. É possível?



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Dr. Leonardo.

DR. LEONARDO OLIVEIRA SILVA - OAB/PE N° 21.761:

Na verdade, esse processo tem uma discussão de uma preliminar com relação à incidência ou não de uma prescrição e eu acredito que em outros Tribunais e até mesmo nesta Corte já aconteceu de a Corte apreciar a questão preliminar, até porque se por acaso a preliminar seja acatada, sequer vai se adentrar no mérito. Então, nós gostaríamos de chamar a atenção desse aspecto para, em sendo o entendimento da Corte de apreciar a preliminar, na sequência, se poder enfrentar o mérito e abrir essa oportunidade de as partes e também do fiscal da lei, do Ministério Público de Contas, poder se pronunciar.

É só essa questão de ordem que nós gostaríamos de chamar a atenção.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Eu chamo também a atenção aos colegas da Corte, que meu entendimento pessoal de abrir, de ouvir, nunca é demais, eu já me posicionei aqui, mas, diante das alegações também do Ministério Público de Contas, eu vou colocar em votação se a gente, nesse momento, abre e faculta a palavra à defesa também, ou já iria direto, já que foi proferido o voto, já iria direto para a votação.

Ouçõ o Conselheiro Eduardo Porto.

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO:

Senhor Presidente, senhores Conselheiros, doutor Ricardo Alexandre, doutor Leonardo, que está aqui na tribuna, bom dia a todos.

Eu gostaria somente de que essa questão ficasse adstrita a esse processo em razão do *quorum* reduzido que estamos tratando nesse processo no Tribunal, tendo em vista o impedimento do Conselheiro Carlos Neves e a ausência de mais dois Conselheiros titulares. Então, para essa questão de ordem que não seja estendida a todos os casos, mas somente restrita a esse caso.

CONSELHEIRO CARLOS NEVES:

Apesar de eu não estar participando do processo, eu gostaria de só fazer uma sugestão se me fosse permitido, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Claro. V.Exa. é o presidente que fato.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

CONSELHEIRO CARLOS NEVES:

Não, mas eu não estou nesse processo, não no processo. É só uma sugestão. Esse processo, como foi dito pelo advogado, tem uma peculiaridade, o advogado fez a sustentação sobre a matéria preliminar, a matéria de preâmbulo. Então, talvez seja o caso concreto de que se discutiu a preliminar, suspendeu-se do julgamento, e aí agora, superada a preliminar, vai se enfrentar ao mérito. Então caberia, como se fosse um processo em duas etapas. É um caso concreto específico, diferente de outros, para não estender como sugeriu o Conselheiro Eduardo Porto. É só uma questão de sugestão.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Perfeito.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Na realidade, Presidente, nós temos aí uma questão prejudicial de mérito, que é prescrição, não é? Não é assim uma preliminar, a gente vai enfrentar a prejudicial de mérito e, se for o caso, adentra-se o mérito ou não. Mas acho que chega um momento oportuno de a gente discutir a extensão, o elastério da ampla defesa *vis-à-vis* com as regras procedimentais, o iter procedimental está esculpido, está cristalizado no nosso Regimento, e a *fortiori* também a partir da lógica do impulso processual para frente, como foi muito bem colocado pelo nobre Procurador Dr. Ricardo Alexandre.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Então, podemos já colocar em votação a questão da prescrição, que já foi votada, foi votada pelo relator, e depois passaremos ao mérito e aí ouviríamos, também, a defesa do Dr. Leonardo e aí abriria, também, ao relator para iniciar o relatório em relação ao mérito. E aí eu pergunto se há necessidade, também, de ouvir de novo o voto do relator em relação à prescrição só, não é?

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO - RELATOR:

Veja só, na sessão passada não houve essa divisão de preliminar ou de prejudicial de mérito ou não, até porque nós vimos defendendo a posição de que no Tribunal de Contas não seria prejudicial de mérito, ficaria meio contraditório isso. O advogado teve oportunidade, fez a sustentação. Restringiu-se à questão da prescrição, a meu ver foi uma opção dele, não entrou no mérito, mas apesar disso eu defendo, também pela peculiaridade do caso, de que seja novamente oportunizada a defesa, desde que, também, ao Ministério Público seja facultada a palavra após a sustentação oral. E aí retomaria o



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

juízo por completo. Não teria oposição em relação a isso não.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Perfeito. Então, Dr. Leonardo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO - RELATOR:

Fazer o relatório inicialmente, já dos dois, acredito que seja o melhor caminho, já que não é, na minha opinião, já que não é prejudicial de mérito, faria já o relatório em relação a toda a matéria. E o advogado teria os 15 minutos para adentrar seja na questão de prescrição seja no mérito.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Perfeito, perfeito. Conselheiro Luiz Arcoverde então.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Sr. Presidente.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Conselheiro Dirceu Rodolfo.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Eu vou insistir em um ponto, *data maxima a venia* ao douto advogado Dr. Leonardo, os novos entendimentos em sentido contrário, mas eu gostaria de repisar que a questão é de prejudicial de mérito sim, não é de preliminar e que, *data maxima venia*, Dr. Luiz Arcoverde Cavalcanti Filho, e que em verdade o que o nosso nobre Procurador colocou, Dr. Ricardo Alexandre, é o momento processual. Momento processual e o que diz as normas. Bom, nós adentramos o momento processual do voto do relator? Se a resposta é sim, inviabiliza-se o pronunciamento do Ministério Público ou do advogado. A despeito de o advogado ter se referido, Dr. Leonardo, ter se referido naquela oportunidade tão somente à questão prescricional.

Eu estou dizendo isso porque eu me preocupo com casos futuros. É muito difícil, doutor querido amigo Eduardo Porto, a gente fazer um recorte a partir de possíveis peculiaridades que o caso possa atrair. Eu não estou entendendo, *data maxima venia*, que existam cores de peculiaridade desse processo a ponto de fazer um recorte sobre o momento processual no qual nós nos encontramos. Nós nos encontramos na fase de julgamento.

Bom, é sempre bom ouvir, é sempre bom a defesa. Perfeito, concordo, concordo. Em tese eu concordo, mas minha preocupação é a abertura dessa frincha dentro de uma norma



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

regimental que é muito clara e que nos deixa entrever a impossibilidade de pronunciamento do Ministério Público ou da defesa quando já estamos na seara do julgamento. O relator começou ou não começou a votar? Começou. Pouco importa se ele apreciou só a questão de prescrição naquele momento, não deu tempo porque houve pedido de vista. Mas já estávamos nesse momento solene de julgamento.

Então, eu estou fazendo esse recorte para a gente saber exatamente do que estamos tratando, e mesmo que nós, nesse caso, abrandemos a literalidade da norma, a gente tem que ter em mente o desdobramento que isso pode causar nos nossos trabalhos futuros, em outros processos. Eu queria chamar mais atenção para essa questão. E aí eu não consigo fazer o discripe entre: agora é preliminar; é prejudicial de mérito; aí depois a gente vai entrar numa fase de mérito; aí vai fazer a defesa.

Eu acho que a gente entrou na fase de julgamento, salvo melhor juízo, e aí eu estou aqui para ser corrigido, me perdoe, mas é a ideia que eu estou com ela na cabeça e estou muito aferrado à questão da literalidade da nossa resolução e da lógica, como foi muito bem colocado pelo Procurador, a lógica do impulso processual e do momento em que nós estamos, que me parece que estamos em uma fase de preclusão. Enfim, já precluída a fase de apresentação de argumentos da defesa ou do Ministério Público. Bom, só para a gente refletir sobre o que a gente vai deliberar agora.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO - RELATOR:

Sr. presidente, só para... uma questão factual, na sessão passada, quatro sessões atrás, o relatório foi feito da matéria por completo, o advogado fez a sustentação oral, o voto estava em lista, eu reforcei o voto que estava em lista, que já abordava tanto a questão da prescrição, como o mérito. E votei dessa forma envolvendo as duas questões. Em seguida, o Conselheiro Dirceu Rodolfo pediu vista. Mas o voto que foi proferido já foi tanto de preliminar como de mérito.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Então, essas duas posições já colocadas...

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES:

Presidente.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Conselheiro Rodrigo Novaes.

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Eu acho que é uma questão bem peculiar, eu acho que o cuidado, o zelo que o Conselheiro Eduardo Porto teve é importante, em razão do *quórum* reduzido deste Pleno, para que essa decisão não acabe repercutindo e sendo esse o entendimento consolidado desta Corte em casos parecidos. Mas eu acho que, nesse caso específico, houve muito claramente... não houve sustentação oral sobre as questões meritórias. Quer dizer, houve somente um recorte por parte do advogado sobre a questão prejudicial, a questão preliminar. Uma estratégia da defesa, diriam alguns, quer dizer, ele só quis tratar isso, mas foi facultado a ele toda a parte de defesa, quer dizer, ele poderia ter abordado todas as situações. Mas, naquele instante, o que se estava sendo discutido de uma maneira mais detida, até porque esse era o entendimento majoritário desta Corte, e é o entendimento majoritário de que não há prescrição nesse caso, então deixou, portanto, a defesa de fazer a sustentação oral em relação às questões de mérito de uma forma mais ampla.

Eu fui advogado e compreendo bem, e alguns aqui também foram, claro que há um incômodo grande em ter a sustentação oral participando dentro da questão, depois do voto do relator, porque pode haver oportunizado um debate quase, com o próprio relator que já proferiu seu voto, mas eu não vejo, aí eu queria... eu acho que era uma decisão que o relator podia nos ajudar, eu não enxergo prejuízo, vamos dizer assim, para o deslinde dessa matéria, para o julgamento deste processo, a participação do advogado nesse instante.

Agora, eu acho que é muito uma situação que o relator deveria se posicionar, se haveria incômodo, se haveria constrangimento, repito, em relação a esse processo, porque isso não seria repetido ou não seria repercutido em relação a outro, justamente por conta da peculiaridade, e também do baixo *quórum* que nós temos hoje aqui nessa sessão.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO - RELATOR:

Não, Sr. Presidente, em relação a constrangimento, não há algum. A questão, como foi colocada pelo Conselheiro Dirceu Rodolfo...

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES:

É a palavra errada.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO - RELATOR:

Não, mas de qualquer forma, assim, de minha parte não haveria oposição. A preocupação que existe, e aí eu secundo o Conselheiro Dirceu Rodolfo, é em relação de já estarmos em



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

fase de julgamento e ser reaberta à sustentação oral, mas, tirando essa questão, eu não tenho nada a opor.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Eu tenho o meu posicionamento. Eu acho que ouvir nunca é demais, já que estamos aqui a decidir, e deixando bem claro que é em relação a esse processo, até porque esse processo é um processo que tem a sua repercussão, já teve várias idas e vindas aqui. Eu estou vendo aqui o histórico do processo. Então, o entendimento aqui, ouvindo já os pares, os colegas, vamos ouvir o relatório do Conselheiro Luiz Arcoverde, vamos ouvir o advogado e colocamos em votação.

O importante é... nunca é demais ouvir. Quando a gente restringe a palavra da defesa ou de quem quer que seja é que pode gerar polêmica, gerar discussões, mal entendidos. Ouvir nunca é demais.

Então, Conselheiro Luiz Arcoverde, V. Exa. para o relato do processo, pode fazer um breve resumo, esse processo também já é bastante conhecido de todos nós, porque já foi tantas vezes para a pauta e já voltou. Então fique à vontade para relatar, e depois abriremos a palavra à defesa e ao Ministério Público.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO - RELATOR:

Então, passo a fazer o relatório, o processo já apregoadado: TCE-PE nº 2321371-1, vinculado ao Conselheiro Carlos Neves, trata de um recurso ordinário interposto pela empresa MAKPLAN MARKETING & PLANEJAMENTO LTDA em face do Acórdão relativo à prestação de contas de gestão da Secretaria de Turismo da Prefeitura da Cidade do Recife, exercício de 2011, que, entre outras deliberações, imputou-lhe débito solidário no valor de R\$ 4.799.918,97, bem como declarou a inidoneidade da empresa pelo prazo de 5 anos.

O Tribunal julgou irregulares as contas referentes ao exercício de 2011 e imputou à empresa solidariamente ao Sr. José Germano de Oliveira Júnior, diretor da Secretaria de Turismo do Recife, à época, o débito já mencionado. As razões, em resumo, foram a utilização de orçamento, notas fiscais e recibos falsos, a fim de justificar a subcontratação e pagamento pelo serviços da empresa Gráfica Nota 10; a ausência de comprovação do efetivo recebimento e distribuição de serviços subcontratados à Gráfica Nota 10; pagamento indevido de valores no montante "x" à título de remuneração da agência MAKPLAN, estaria intrinsecamente ligado ao valor anteriormente falado; e os indícios de improbidade administrativa.

Nos autos, consta parecer do Ministério Público de Contas da lavra da Procuradora Maria Nilda da Silva, que opinou pelo conhecimento e desprovimento do recurso. No



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

momento em que ela deu seu parecer, não havia ainda questionamentos em relação à prescrição.

Em petição complementar, a empresa recorrente suscitou a prescrição. A petição foi analisada em novo parecer do Ministério Público de Contas, desta feita da lavra da Procuradora-Geral Adjunta, Eliana Lapenda de Moraes Guerra, que opinou pela não prescrição. Ela defende que a prescrição principal não ocorreu e que a prescrição intercorrente não retroage.

Eu registro aqui que o parecer da Procuradora Eliana inclusive foi anterior à Resolução deste Tribunal, que ao disciplinar a lei em relação à prescrição dispôs expressamente que a prescrição intercorrente não retroage. E no caso a prescrição principal, como já afirmado anteriormente, não teria ocorrido.

Em breves palavras, é este o relatório, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Com o relatório do Conselheiro Luiz Arcoverde, ouvimos o Dr. Leonardo.

DR. LEONARDO OLIVEIRA SILVA - OAB/PE N° 21.761:

Sr. Presidente, agradecendo a atenção dispensada, representando a MAKPLAN Marketing Planejamento Ltda, Leonardo Oliveira, inscrito na OAB/PE n° 21761. Por questão de coerência e, sobretudo, de lealdade processual, aspecto sobre o qual nós sempre nos pautamos, nós vamos nos ater a discorrer a respeito do mérito da demanda, tendo em vista, sobretudo, pela vasta discussão já ocorrida, não obstante não tenhamos concordância com ela, relacionada à incidência ou não da prescrição trienal de forma retroativa.

E adentrando no mérito, nós temos a seguinte situação: se trata de um contrato de publicidade onde a empresa contratada MAKPLAN teve imputado um débito considerável, diga-se de passagem, e também imputada a sugestão de declaração de inidoneidade, incidindo sobre a empresa contratada. Ao nos debruçarmos sobre o processo, que tem 21 volumes, nós, buscando inclusive uma ligação desse processo com a jurisprudência desta Corte no que tange à liquidez da imputação do débito, nós temos uma arguição por parte da unidade técnica, confirmada no acórdão recorrido, de que os materiais fornecidos à Prefeitura do Recife, através de uma gráfica chamada Notta 10, teriam sido liquidados através de uma nota fiscal fraudada, de notas fiscais, melhor dizendo, fraudadas.

Ocorre que, não obstante a alegação da empresa, dessa Gráfica Notta 10, de que não teria emitido as notas fiscais, a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

alegação da empresa, MAKPLAN, ora recorrente, é exatamente no sentido de que nós estamos diante de um ilícito, uma irregularidade, uma ilegalidade e talvez de um crime de ordem fiscal-tributário. Nós estamos remontando ao ano de 2011, oportunidade em que os talonários de notas fiscais ainda eram de papel, físicos, a nota fiscal não era eletrônica. E, infelizmente, peço até perdão por não ter cumprimentado no início o douto Procurador de Contas, Dr. Ricardo Alexandre, que é um eminente tributarista de cunho nacional, infelizmente, é uma realidade, aconteciam situações de empresas que tinham dois talonários com o mesmo número. Uma para vender e negociar no mercado e a outra para ser legalmente objeto de fornecimento dos seus produtos, no caso, aqui estamos falando de uma gráfica. E não se está dizendo com exatidão e certeza de que é o caso, mas nós estamos sim de uma possibilidade disso ter acontecido, tendo em vista que, e esse é o ponto principal que está em discussão, os materiais, objeto do dano imputado e recorrido, foram fornecidos. E foi esse mergulho, esse aprofundamento que nós pudemos fazer nos autos que nos levou a constatar, e lembrando tudo que está sendo dito aqui está nos autos através do memorial e de uma planilha de comprovação desses materiais. Nós vamos trazer aqui a título exemplificativo, mas vamos ser claros e enfáticos ao dizer, a planilha de imputação do débito, nós estamos com ela aqui no valor de R\$ 4,3 milhões, nós temos, na seguinte ordem: sombrinhas de frevo que foram fornecidas, nós temos juntado à folha 1449 dos autos, as sombrinhas de frevo juntadas, inclusive, pela gestão. Não foi a empresa, a empresa é suspeita realmente de chegar depois e simplesmente de apresentar esses materiais que foram fornecidos. Mas quem apresentou foram os integrantes da gestão, ou seja, se eles detinham esses materiais é porque eles foram fornecidos. Nós passamos a bolsas de viagem. As bolsas de viagem estão às folhas 1450. Camisas em malha. Está aqui, o então secretário de turismo do Recife entregando camisas em malha em um evento. Isso se encontra às folhas 1448. Nós temos cadeiras de praia. Isso está no Anexo I do processo. Estão aqui as cadeiras de praia com o logotipo da Prefeitura do Recife, escrito "Recife Te Quer", que era o programa relacionado ao turismo da Cidade do Recife à época. E passamos adiante com conjunto de caneta e lapiseira, porta-papel, bolsas, cadeiras de praia, bolsas em algodão, canetas esferográficas, sacola de feira, sandálias, camisa de São João de 2011 e *squeezes* brancos. Ou seja, é fato incontroverso que o material foi entregue.

Se, por acaso, aconteceu a incidência de um crime fiscal por parte desta fornecedora que se negou depois a dizer que forneceu a nota fiscal e que essa nota fiscal teria sido objeto de fraude, não se tem elementos nos autos de quem teria



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

cometido essa fraude, esse crime. Mas se tem um elemento nos autos, e repito, esse elemento foi trazido pela gestão, não pela empresa, é de conhecimento e está dentro dos autos os materiais que foram objeto de fornecimento e, portanto, de pagamento à empresa MAKPLAN.

Então, diante deste cenário, nós nos deparamos com uma ausência de liquidez do débito que está sendo imputado. Nós não temos alegações de que os materiais foram entregues com qualidade inferior. Nós não temos alegações de que os materiais foram entregues em quantitativo inadequado. Nós temos uma alegação, que é decorrente da fraude fiscal, de que todo o material deixou de ser entregue. E é exatamente por esse motivo que a imputação do débito é no valor exato e total objeto da contratação a esta Gráfica Notta 10. Então, diante da constatação, esse dado é incontroverso nos autos, e mais uma vez, por questão de lealdade processual, não se tem o que falar com relação à ocorrência da fraude fiscal. É fato que essas notas fiscais foram objeto de fraude. Mas quem cometeu a fraude? A Gráfica Notta 10 ou a MAKPLAN? Não tem esse elemento nos autos.

O que se precisa verificar, nos termos da jurisprudência desta Corte, é: o dano que está sendo imputado é líquido ou não é líquido? Por quê? Exaustivamente, isso está provado nos autos através da juntada dos atestos de cada uma das notas fiscais, ou seja, a mercadoria foi devidamente conferida e aferida no momento da entrega, e nós temos prova real e concreta, juntada e colacionada pela própria gestão de que as mercadorias foram entregues. Então, se por acaso as mercadorias foram entregues, como se imputar o dano total?

A jurisprudência desta Casa, seja através de suas Câmaras, seja através da composição Plenária, é no sentido de, em razão de uma impossibilidade de quantificar o dano, ora, o dano está sendo totalmente imputado, e nós estamos vendo, está nos autos, que a mercadoria foi entregue, não tem alegação de que parte da mercadoria foi entregue e outra parte não, até porque, se tivesse, era possível quantificar esse dano. Está sendo dito que, em face da nota fiscal ter sido objeto de fraude, está sendo condenado todo o fornecimento. É sabido que no Direito Administrativo, ainda que seja uma contratação, uma ordem manifestamente ilegal, se a administração receber a prestação do serviço ou recebeu fornecimento dos materiais, para os fins de evitar o enriquecimento sem causa da Administração, deve-se pagar por ele. Não se tem alegação na presente discussão de que esses materiais foram entregues com sobrepreço, por exemplo, de que o preço não correspondia aos valores praticados pelo mercado.

Então, a Administração não pode... ela se beneficiou, é fato. Eu peço, inclusive, perdão pela insistência, mas a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Administração recebeu. Nós temos fotos nos autos do secretário de turismo em feiras de turismo e não são poucos os eventos. Os eventos são: Festival de Turismo de Gramado, está na folha 1447 a 1462; Seção de Turismo de São Paulo; Evento da ABAV; Feira Internacional de Turismo em Buenos Aires; Evento no Chile; Evento em Londres; Faculdade MIT; feira de turismo; evento trem de operadora; jogo em Florianópolis e kits enviados para jornalistas e formadores de opinião. Tudo isso está nos autos e nós tivemos o cuidado de colocar no nosso memorial, que foi colacionado aos autos, as folhas onde se encontram esses materiais.

Então, não obstante estejamos diante dessa ocorrência da fraude, não pairam e não remanescem dúvidas de que o material foi entregue. Tendo sido o material entregue, como se imputar o débito todo? É esse o questionamento que se traz a esta Corte. O processo, de fato, contém um grandessíssimo absurdo na sua origem, mas o restante da liquidação da despesa está devidamente provado e comprovado de que não foi eivado de falhas ou vícios ou irregularidades.

Traz-se à baila, já encaminhando para o final, uma jurisprudência de uma prestação de contas de gestão do exercício de 2017 da Fundação de Cultura da Cidade do Recife, ou seja, uma situação muito parecida, onde assim se decidiu, Acórdão nº 990/2024:

INSUBSISTÊNCIA DO DANO AO ERÁRIO.

1. A deficiência nos instrumentos de controle não autoriza a devolução da totalidade dos valores despendidos, sobretudo quando o acervo probatório atesta a efetiva realização dos eventos artísticos.

É sabido que nós temos alguns julgamentos, e não são poucos, nesta Casa, onde existiam provas, melhor dizendo, indícios da não existência de shows artísticos, e é justamente em face da modalidade de prestação de contas ser precária à época, a gente está falando dos anos 2010, 2008, 2012, na EMPETUR ou na Fundação de Cultura da Cidade do Recife, onde apenas pelo fato de não existirem elementos concretos de que os shows não foram realizados, isto teve o condão para invalidar a condenação e a imputação do débito do valor total e integral daquele evento artístico. E a gente traz este entendimento para a situação dos autos, onde, pela última vez está sendo dito isso, os materiais foram entregues. Tendo sido entregues, não pode haver imputação de débito.

Então, com essas palavras, pedindo perdão por ter sido cansativo, talvez até enfadonho, trazer esta situação a Vossas Excelências, é que a recorrente MAKPLAN pugna pelo provimento do recurso ordinário com a desconstituição do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

acórdão recorrido, tendo em vista a inexistência de elementos suficientes para a imputação total do débito objeto de condenação, requerendo, desta feita, por consequência, que seja também reformado o entendimento de declaração de inidoneidade da empresa recorrente.

É assim que se pronuncia a defesa, agradecendo mais uma vez a atenção dispensada por Vossas Excelências. Muito obrigado, bom dia a todos.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Agradeço ao doutor Leonardo e passo a palavra ao Conselheiro Luiz Arcoverde para votar.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO - RELATOR:

Presidente, senhores Conselheiros, senhor advogado, escutei com atenção a sustentação oral, a defesa produzida, e já havia votado, vou novamente ratificar o meu voto. Tem a questão da prescrição, que, como houve a polêmica em relação se seria questão prejudicial ou não, acho que seria, não teria nenhum prejuízo em, primeiramente, decidimos sobre a ausência de prescrição no caso concreto, diante da não configuração da prescrição principal, bem como da não configuração da prescrição intercorrente, em virtude da não retroatividade da lei que trata da matéria, bem como o que foi expresso na resolução que disciplina a matéria aqui neste Tribunal.

Então, sugiro que se coloque em votação inicialmente o registro da ausência de prescrição.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Em relação à prescrição, há alguma divergência ao encaminhamento dado pelo relator, o Conselheiro Luiz Arcoverde? Não, então, V.Exa. pode seguir votando.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO - RELATOR:

No mérito, eu vou resumir, o voto é bastante extenso, traz toda a análise que já foi feita pela Procuradora Maria Nilda da Silva, que enfrentou cada um dos argumentos, que não foi somente esse trazido na tribuna, houve outros argumentos.

Em resumo, nós temos o seguinte panorama, a empresa Notta 10 estava encerrada desde anteriormente a esta data, isto foi afirmado pela própria empresa recorrente ao fazer a defesa em relação às contas de 2008. Esse contrato ocorreu em 2008, 2009, 2010, 2011 e salvo engano até 2012. Nós estamos julgando de 2011. No processo de 2008, que foi julgado... assim, a defesa foi produzida antes de 2011, a própria empresa, MAKPLAN, em sua sustentação, afirmou que a Notta 10 já não estava mais operando. Então, como conciliar com ter



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

"operado" com a empresa em 2011? A alegação de sonegação fiscal não faz qualquer sentido, a meu ver, porque não foi comprovado em qualquer momento o pagamento à empresa. Por que a Notta 10 iria sonegar se não há prova de que ela recebeu esse recurso? A MAKPLAN foi instada a apresentar a comprovação dos pagamentos a esta subcontratada, que como nós sabemos, os contratos de publicidade trabalham meio que como intermediários dessas operações, e seja comprovante bancário, transferência, sequer alegou ter pago em espécie, que já chamaria a atenção. Simplesmente, no momento em que foi chamada a prestar um depoimento, por solicitação da própria empresa, foi dito que não se lembrava da forma e como tinha sido feito esse pagamento. Lembro, registro, que são mais de R\$ 4,7 milhões de reais em 2011.

Aí vem a questão da entrega dos... que é a parte que foi mais reforçada aqui pela sustentação oral, a entrega dos produtos, eu vou deixar um pouquinho mais para frente. Tem ainda a questão que indiscutivelmente as notas fiscais são inidôneas, como a própria defesa reconhece. E, como já falei também, que desde 2008 já havia questionamentos e não teria havido o pagamento à empresa, comprovação. Mais o registro também de que a entrega do material à prefeitura cabia à contratada e não à subcontratada, pelos termos contratuais. E com relação à entrega do documento eu vou aqui fazer uma leitura, não é extensa, mas a Nota Técnica da Auditoria ao analisar a defesa apresentada com estes, digamos, com esta comprovação de que teria sido entregue os materiais, a auditoria registrou o seguinte: "no que se refere às fotografias apresentadas pela defesa", cita as folhas, que seriam "crachá Conheça o Recife e Cordel do *Pernambuguês*", e várias fotos, "elas não tem relação com os itens subcontratados à Gráfica Notta 10 em 2011, conforme Quadro 3 do Relatório de Auditoria". Inclusive, teria a campanha "Recife Te Quer", que segundo a auditoria não faria parte desta subcontratação e sim de outra. Como eu falei, são vários exercícios envolvidos.

Quanto às demais fotografias e as unidades de amostras, que é onde se apega mais a defesa, que seriam os anexos de I a XII, "não devem ser consideradas como prova. A apresentação de uma unidade de cada item subcontratado não comprova a efetiva entrega na Secretaria de Turismo, no exercício de 2011, de 181.975 unidades de brindes e a distribuição nas respectivas campanhas".

O fato é que nós não podemos aceitar uma fotografia, uma amostra de um produto diante de 181 mil contratados. E, insisto, que não foi contemporâneo aos fatos. O fato é que durante o exercício de 2011 não há qualquer comprovação, não há qualquer atesto, a não ser na própria nota fiscal por parte



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

do servidor de que aquele serviço seria entregue, mas não há nenhum controle da quantidade entregue, da quantidade distribuída, para quem foi distribuído. Nada disso existe. Então, não poderia, por força de algumas amostras que não temos sequer a certeza se é exatamente em relação a esta despesa, uma vez que as coisas meio que se repetiram durante 3 ou 4 anos, de não imputar o débito por esta razão.

A auditoria destaca, ainda, que para alguns dos itens a seguir, são itens relevantes, sequer foram apresentadas amostras e faz uma lista de, por exemplo: *cases* para *notebook* em lona aquarela, não foi apresentada amostra; camisas "No Ritmo do Recife" em malha branca com impressão em policromia e tal; bolsas para viagem em ecofibra; camisas em malha mercerizada branca; bolsas em algodão cru com impressão em uma cor tipo xilogravura, detalhes em lona vermelha; kit sendo composto em uma sacola em malha. Ou seja, vários dos itens sequer foram apresentadas amostras. Esses itens, eu fiz uma soma rápida aqui, ultrapassam 2 milhões de reais. Chega a aproximadamente 50% do valor impugnado, nos quais não houve apresentação de qualquer amostra em relação a esses pontos. Insisto que, mais uma vez, a apresentação de uma amostra, diante do contexto, não teria o condão de impedirmos a imputação do débito do valor total.

E ainda tem mais registros aqui da auditoria em relação a outros pontos trazidos pela defesa, de que a cópia do um empenho, cujo credor é a MAKPLAN, o empenho número tal apresentado pela defesa, relativo a serviços não subcontratados à Gráfica Notta 10. Vários dos itens não teriam relação com esta despesa, com estas despesas impugnadas.

Então, diante desse contexto é que eu ratifico o voto que já havia sido proferido para conhecer do recurso, que já havia sido conhecido, e a prescrição já foi colocada em votação, para negar provimento ao recurso, mantendo a deliberação recorrida, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Com o voto do Conselheiro Luiz Arcoverde, passo a colher os votos. Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Sr. Presidente, eu acompanho o voto do Conselheiro Luiz Arcoverde. Eu não sei se na questão anterior se V.Exa. decidiu na presidência ou se submeteu a voto a questão do momento da defesa, a preclusão da defesa, se V.Exa. decidiu na condição de presidente.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Eu havia decidido, eu me pronunciei preliminarmente, mas diante do debate eu abri a discussão com os colegas.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Já vencido, eu fico muito tranquilo, porque eu já fui vencido, já houve a defesa, a profícua defesa do Dr. Leonardo. Eu só queria registrar o meu voto naquele sentido, uma vez que entendo que a defesa é direito mas, também, é ônus. E na hora que o procedimento abre a possibilidade para a defesa o defendente, no caso, por conduto de advogado, tem que se desencumbrar para apresentar provas e argumentos que sustentem todas as alegações no que diz respeito ao total, a íntegra da matéria. Bom, fico tranquilo em fazê-lo, registrar o voto diante da superação da questão pelos pares e pela apresentação da profícua defesa do Dr. Leonardo. E, no mérito, acompanho o voto do relator.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Perfeito. Conselheiro Eduardo Porto.

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO:

Eu acompanho o relator.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Conselheiro Rodrigo Novaes.

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES:

Com o relator, Presidente.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Então, à unanimidade, o voto do Conselheiro Luiz Arcoverde foi aprovado. Devolvo a presidência ao Conselheiro Carlos Neves.

OS CONSELHEIROS DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR, EDUARDO LYRA PORTO E RODRIGO NOVAES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR. PRESENTE O PROCURADOR-GERAL, DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS.

AL/SC/BL/MM/CB/RR/ac