

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 037.439/2018-9.

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Município de Itaitinga – CE.

Responsável: Abdias Patrício Oliveira (001.303.973-34).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA COMPROVAR A REGULARIDADE DAS DESPESAS. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como parte inicial do relatório a instrução da Secretaria de Recursos, que contou com a anuência de seu corpo dirigente (peças 99 a 101):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Abdias Patrício Oliveira (peça 82), contra o Acórdão 8.388/2019-TCU-Primeira Câmara (peça 67), de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

(...)

9.1. considerar Abdias Patrício Oliveira (001.303.973-34) revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, 19 e 23, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas de Abdias Patrício Oliveira (001.303.973-34) e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data

do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DE OCORRÊNCIA
----------------------	--------------------

155.000,00 (débito)	30/12/2009
---------------------	------------

3.999,42 (crédito)	28/9/2011
--------------------	-----------

9.3. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar a Abdias Patrício Oliveira (001.303.973-34) multa no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), atualizado monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.4. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento da importância devida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre

cada valor mensal os devidos acréscimos legais, na forma prevista na legislação vigente, além de alertar que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.5. com fundamento no art. 28 da Lei 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.6. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Ceará para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.7. dar ciência deste acórdão ao responsável, ao Ministério da Cidadania e ao Município de Itaitinga-CE.

HISTÓRICO

2. O então Ministério do Desenvolvimento Social instaurou processo de Tomada de Contas Especial (TCE) em face da impugnação das despesas do Convênio 229/2009 – Siconv 718006/2009 (peça 7), referentes a recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Itaitinga/CE cujo objeto era o apoio à implantação de Feira Popular naquele município, “(...) visando à comercialização direta da produção da agricultura familiar, para a melhoria da renda do produtor, maior disponibilidade de alimentos saudáveis e de baixo custo para a população e dinamização da economia local pela geração de empregos e maior circulação de mercadorias, além de aumentar o conhecimento técnico dos agricultores por meio da capacitação, fortalecendo seu potencial empreendedor”. Para tanto, foram destinados R\$ 161.000,00, conforme o plano de trabalho juntado à peça 2 destes autos.

2.1. Uma vez processada a presente TCE em sua fase interna (peças 1-52), os autos foram encaminhados para análise da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex/TCE) que, no que pertine à presente análise, promoveu a citação do ex-Prefeito daquele município, Abdias Patrício Oliveira, em face das seguintes ocorrências (peças 54-56 e 58):

(...)

a) Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Convênio 229/2009 – Siconv 718006/2009 celebrado entre o MDS e o Município de Itaitinga/CE, e que tinha por objeto a implantação de uma feira livre com 50 feirantes, em função de não existirem indícios e provas seguros para que se possa atestar que o objeto do convênio tenha ocorrido, mesmo que em quantidade parcial de beneficiários, maculando a execução física e o alcance do objetivo firmado. Além do fato de que as ações do convênio não foram executadas com o acompanhamento do Conselho Municipal de Segurança Alimentar ou, na sua falta, do Conselho Municipal de Assistência Social.

b) Conduta: deixar de comprovar, de maneira inequívoca, a execução física e o alcance dos objetivos firmado no Convênio 229/2009 – Siconv 718006/2009.

c) Dispositivos violados: 2.2.1; 2.2.13 e 2.2.14 do Convênio 229/2009 – Siconv 718006/2009 e artigos 59 e 60, § 2º da Portaria Interministerial 127/2008.

(...)

Débito:

R\$ 155.000,00, em 30/12/2009

Crédito:

R\$ 3.999,42, em 28/9/2011.

2.2. O mencionado responsável requereu prorrogação de prazo para apresentar suas alegações de defesa perfazendo a regularidade de sua citação (peça 59), no entanto, não as apresentou. A unidade técnica de origem reanalisou toda a documentação juntada aos autos e propôs que fosse reconhecida a situação de revelia daquele responsável, bem como que as suas contas fossem julgadas irregulares com imputação de débito, pela integralidade do montante constante em sua citação, e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peças 63-65). O Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) anuiu àquela proposta (peça 66).

2.3. Em 20/8/2019, acolhendo as propostas da Secex/TCU e do MP/TCU, foi prolatado o Acórdão 8.388/2019-TCU-Primeira Câmara, nos termos subscritos no subitem 1.1 deste Exame.

2.4. Irresignado com aquele julgamento, o responsável, ora recorrente, apresenta recurso de reconsideração, com apresentação de novos elementos, o qual se passa à análise.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O exame de admissibilidade desta Secretaria (peça 83) propôs o conhecimento do recurso sem a concessão de efeito suspensivo. Por meio de despacho (peça 85), aquele exame foi ratificado pelo relator do recurso, Ministro Vital do Rêgo.

EXAME DE MÉRITO**4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar:

- a) em sede preliminar:
 - a.1) se, com base nos princípios da ampla defesa e do contraditório, houve a devida análise dos documentos até então juntados aos autos e que fossem aptos a dar validade aos fundamentos do acórdão recorrido;
 - a.2) se incide o instituto da prescrição quinquenal sobre o débito e/ou a pena de multa aplicada ao recorrente; e
- b) no mérito, se, em face da apresentação de novos elementos, o débito a ele imputado pode ser desconstituído e a multa afastada, com o consequente julgamento das presentes contas regulares.

5. Insuficiência na análise dos documentos juntados aos autos

5.1. Em sua primeira preliminar, o recorrente argumenta que o acórdão incorreu em cerceamento de sua defesa e ofensa ao contraditório pelo fato de que não houve a devida análise dos elementos contidos nos autos. Com efeito (peça 82, p. 3-5):

a) o recorrente procedeu, em 19/12/2011, a juntada dos documentos (Prestação de Contas Final) que comprovam a regularidade das despesas do convênio em discussão;

b) fato é que:

(...) no presente Acórdão, o setor de instrução não se manifestou sobre o mérito das contas, tendo se limitado a conferir, do ponto de vista meramente formal, se toda a documentação foi apresentada através do Sistema SICONV.

Neste ato de não aceitação dos documentos, é que constatou-se [sic] possíveis procedimentos e atos irregulares dentro da Tomada de Contas Especial onde tais irregularidades seriam sanadas se o Tribunal de Contas tivesse aproveitado os documentos apresentados pelo ex-Gestor Abdias Patrício Oliveira inicialmente na Prestação de Contas;

c) os documentos foram desconsiderados e, ao final, atribuiu-se responsabilidade integral ao recorrente, com infringência, também, aos princípios da presunção de inocência, devido processo legal e razoabilidade;

d) para a formação do juízo pela regularidade, ou não, das contas é necessário conhecer o caminho que fez o dinheiro, compreendendo a avaliação dos resultados alcançados da gestão do prestador de contas;

e) são reapresentados para análise a documentação informada na tabela à peça 82, p. 4; e

f) por fim, sem a análise material da sobredita documentação há contrariedade ao princípio da proporcionalidade.

Análise:

5.2. Não assiste razão ao recorrente.

5.3. Ao contrário do que informa o recorrente, houve análise material dos elementos por ele apresentados, a título de prestação de contas do Convênio 229/2009 (peças 11-28), conforme se verifica em todas as considerações exaradas no Parecer Técnico 61/2015 (peça 30), o qual foi fundamentado pelo Relatório de Vistoria Técnica *in loco*, de 26/6/2015, destinada a verificar a execução física daquela pactuação.

5.4. Por sua vez, este Tribunal apreciou tais documentos uma vez que consta, expressamente, na proposta de citação exarada pela Secex/TCE à peça 54, p. 4, a conduta omissiva reprovável, os normativos infringidos, a relação denexo causalidade e a indicação das evidências documentais, *verbis*:

(...)

Conduta: deixar de comprovar, de maneira inequívoca, a execução física e o alcance dos objetivos firmado no Convênio 229/2009 – Siconv 718006/2009.

Dispositivos violados: 2.2.1; 2.2.13 e 2.2.14 do Convênio 229/2009 – Siconv 718006/2009 e artigos 59 e 60, § 2º da Portaria Interministerial 127/2008.

Nexo de causalidade: ao deixar de comprovar, de maneira inequívoca, a execução física e o alcance dos objetivos firmado no Convênio 229/2009 – Siconv 718006/2009, não se pode garantir a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Convênio 229/2009 – Siconv 718006/2009, resultando no prejuízo de R\$ 155.000,00 em valores originais.

Evidências: Parecer Técnico 61/2015-CGAUP/DEISP/SESAN/MDS (peça 30); Nota Técnica 62/2017 (peças 33); Parecer Financeiro 89/2017 – SESAN/CGEOF/COPC (peça 38) e Convênio 229//2009 – Siconv 718006/2009. [grifos constam no texto original]

5.5. Assim, o fundamento para instauração do processo de Tomada de Contas Especial (TCE) foi a insuficiência de documentação apta a atestar a regular comprovação dos recursos quanto ao atendimento da finalidade do convênio. Com efeito, os termos da notificação do recorrente, na fase interna da TCE, se deram, por edital (peça 37) para que ele regularizasse “(...) pendências da Prestação de Contas Final do Convênio 229/2009 (...) Ofício nº 298/2017/MDS/SESAN, de 16/10/2017 [peça 35]”.

5.6. Como o responsável, ora recorrente, não apresentou novos elementos, a concedente encaminhou o processo de TCE a este Tribunal (peça 52) que, por meio da Secex/TCE, promoveu a citação do recorrente, sob aquele mesmo fundamento, conforme se pode constatar pelos termos lançados no item 2.1 deste Exame do seu ofício de notificação.

5.7. Ante a ausência de respostas do recorrente às notificações, tanto na fase interna, como na externa deste processo de TCE (inexistindo qualquer controvérsia quanto à validade destes dois atos processuais), permaneceu a caracterização de conduta omissiva do recorrente, qual seja, a não demonstração da regular prestação de contas dos recursos do convênio em discussão. Paradoxalmente, insta assinalar que, em momentos distintos, foi oportunizado ao recorrente exercer seu direito de defesa e, neste momento processual, alega que houve cerceamento da mesma.

5.8. Dessa forma, entende-se que este processo atende aos pressupostos de sua validade e de seu regular desenvolvimento, não se verificando, como assinala o recorrente, nenhuma infringência aos princípios da ampla defesa, do contraditório ou da proporcionalidade.

5.9. Quanto às demais alegações do recorrente, por envolver matéria de mérito, serão tratadas no item 7 deste Exame.

6. Prescrição sobre o débito e a multa

6.1. Em sua última preliminar, o recorrente argumenta que incidiu o instituto da prescrição quinquenal, uma vez que (peça 82, p. 5-6):

a) o processo de TCE se iniciou em 19/12/2011 e o acórdão recorrido foi prolatado em 20/8/2019, logo, pelo disposto no art. 1º da Lei 9.873/1999, incide o instituto da prescrição por haver transcurso de tempo superior a 5 anos; e

b) aplica-se ao presente caso o precedente judicial exarado nos autos do MS 32.201, em trâmite do Supremo Tribunal Federal (STF), de relatoria do ministro Roberto Barroso que reconhece a aplicabilidade da mencionada lei federal sobre prazo prescricional.

Análise:

6.2. Até recente decisão do STF sobre o tema, se verificava a existência de dois encaminhamentos distintos sobre a incidência da prescrição sobre o débito e sobre a pretensão punitiva requerida pelo recorrente.

6.3. Na primeira, o entendimento deste Tribunal quanto ao débito era pela sua imprescritibilidade nos termos da Súmula TCU 282 (“as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”) e, quanto à pretensão punitiva, o que foi decidido em incidente de uniformização de jurisprudência, Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues), onde se firmou, em termos gerais, o entendimento de que a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), qual seja dez anos, com as seguintes determinações:

(...)

9.1. deixar assente que:

- 9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;
- 9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;
- 9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;
- 9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;
- 9.1.5. haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno;
- 9.1.6. a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;
- 9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal.

6.3.1. Dessa forma, no presente caso concreto, segundo o entendimento deste Tribunal, não incidiria a prescrição sobre o débito, porquanto imprescritível.

6.3.2. Também não haveria prescrição sobre a multa aplicada ao recorrente, tendo em vista que a sua citação, realizada em 31/1/2019 (peças 58 e 59), interrompeu o prazo prescricional de dez anos, previsto no art. 205 do Código Civil, a partir da data do débito (fixado em 30/12/2009), ou seja, não houve extrapolação de interregno de tempo superior a dez anos entre 31/1/2019 e a prolação do acórdão recorrido.

6.4. Já o segundo encaminhamento sobre a tese em questão, diz respeito à adoção do prazo prescricional quinquenário, nos termos do que dispõe a Lei 9.873/1999. Neste contexto, já há considerações sobre esse tema no âmbito desta Serur – TC 027.624-2018-8.

6.4.1. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peças 97 e 98), cópias do exame e do pronunciamento desta unidade naquele processo, em que foram fundamentadas as seguintes premissas e que serão consideradas no presente exame:

a) pela jurisprudência até então vigente, a pretensão punitiva exercida pelo Tribunal de Contas estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário. Já quanto ao débito, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. No entanto, ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação a esse dispositivo, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) embora o RE 636.886 tenha por objeto a execução de acórdão condenatório proferido pelo TCU, a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da Constituição, afeta a ação de ressarcimento como um todo, abrangendo não só a execução, mas também a pretensão condenatória. E, ao contrário da decisão proferida no julgamento do tema 897 (RE 852.475), no tema 899, relativo à atuação do Tribunal de Contas, a conclusão de que a pretensão de ressarcimento é prescritível foi estabelecida de forma categórica, sem ressaltar as condutas dolosas qualificáveis como ato de improbidade;

c) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta (em especial, a quantificação do dano) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

d) o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de

controle externo. Não obstante a relevância dos fundamentos utilizados no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, favoráveis à aplicação do Código Civil, a Lei 9.873/1999 adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, em decisões posteriores ao Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário. Assim, até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do tribunal de contas deve observar o regime Lei 9.873/1999;

e) considerando, porém, que não houve o trânsito em julgado do acórdão proferido no RE 636.886, por interposição de embargos de declaração pela Advocacia Geral da União, não é recomendável reconhecer a prescrição desde logo, ante a possibilidade de esclarecimento da decisão em sentido diverso do ora defendido (notadamente quanto aos atos dolosos) ou mesmo a modulação de seus efeitos, para preservar as ações de controle instauradas com base no entendimento jurisprudencial até então vigente;

f) assim, nos casos em que a prescrição não tenha ocorrido por nenhum dos dois regimes (Código Civil ou Lei 9.873/1999), o desfecho do processo não se alterará, qualquer que seja a premissa adotada (imprescritibilidade, prescritibilidade pelo Código Civil ou pela Lei 9.873/1999), viabilizando-se o imediato julgamento. Já nas situações em que a pretensão de ressarcimento esteja prescrita por algum dos dois regimes, ou por ambos, é recomendável que o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal.

6.4.2. Ademais, cabe destacar dois aspectos relevantes.

6.4.2.1. O primeiro diz respeito à ressalva aos atos dolosos de improbidade. Observa-se que tanto na manifestação do TCU, como *amicus curiae* (peça 35 do RE 636.886), como na manifestação do Ministério Público Federal na condição de fiscal da ordem jurídica (peça 38), o tema 897 foi invocado com o fim de preservar a atuação dos tribunais de contas no caso de prejuízos causados dolosamente, mediante condutas típicas de improbidade administrativa. Todavia, o pedido não foi acolhido. No ponto, não houve divergência quanto ao entendimento do relator, de que “as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa”.

6.4.2.2. O segundo aspecto diz respeito à não incidência do Código Civil no regime de prescrição do ressarcimento. Nos votos em que a questão do prazo prescricional foi abordada, a referência foi sempre ao prazo quinquenal, usualmente adotado pelas normas de direito público.

6.4.3. Com essas explicações adicionais, passa-se à análise da prescrição no caso em exame, considerando-se as premissas indicadas anteriormente.

6.4.3.1. A alegação do recorrente se limita a informar os prazos *a quo* e *ad quem* do interregno de tempo entre débito a prolação do acórdão recorrido, que extrapolaram o prazo prescricional de cinco anos, sem se atentar sobre os atos processuais interruptivos previstos na Lei 9.873/1999.

6.4.3.2. O artigo 1º da Lei 9.873/1999 estabelece que “Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”. Considerando que, na interpretação mais favorável ao recorrente, a resposta à notificação da concedente, sobre a omissão quanto ao seu dever de prestar contas dos recursos em discussão (peça 10), ocorreu em 15/12/2011, data constante no ofício por ele assinado (peça 11), há que ser considerada essa data como sendo o prazo de início da prescrição segundo a mencionada lei.

6.4.3.3. Acontece que, em 26/6/2015, foi apresentado o Relatório de Visita *in loco* para verificar a execução física do convênio em questão (peça 29). Assim, entende-se ter havido interrupção do prazo prescricional, com base no disposto no inciso II do art. 2º da Lei 9.873/1999 (“por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”), ou seja, não foi extrapolado o prazo prescricional quinquenário.

6.4.3.4. Nova interrupção do prazo prescricional ocorreu no dia 13/12/2017 (peça 37), com a notificação por edital do recorrente, na fase interna da TCE, para que saneasse a prestação de contas por ele devida, só que esta interrupção se dá com base em outro dispositivo de lei, ou seja, o disposto no inciso I do art. 2º da Lei 9.873/1999 (“pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”).

6.4.3.5. A terceira e última interrupção do prazo prescricional, ocorreu, com base no mesmo dispositivo legal transcrito no subitem anterior, em 19/1/2019, com a notificação do recorrente, quando de sua citação efetuada pela Secex/TCE, pelo seu comparecimento espontâneo aos autos.

6.4.4. No entanto, como não foram juntados aos presentes autos os documentos referentes aos atos processuais perpetrados pela comissão de TCE (Processo/MDS nº 71000.088636/2009-60), no interregno de tempo entre 15/12/2011 (peça 11, p. 1) e 26/6/2015 (peça 29, p.7), aptos a atestar a não incidência da prescrição intercorrente, há que se reconhecer a sua incidência ante o que consta no art. 4º da Lei 9.873/1999 (“Ressalvadas as hipóteses de interrupção previstas no art. 2º, para as infrações ocorridas há mais de três anos, contados do dia 1º de julho de 1998, a prescrição operará em dois anos, a partir dessa data”).

6.5. Dessa forma, entende-se que: no caso do STF manter a decisão prolatada no RE 636.886, os presentes autos devam ser arquivados por incidência da prescrição intercorrente de três anos. Caso aquele Tribunal conceda efeitos *ex nunc* ao referido julgado, a pretensão recursal do recorrente não deve ser acolhida, com base no atual entendimento do TCU frente à aplicabilidade do instituto da prescrição. Como há divergência de encaminhamentos, propõe-se o sobrestamento dos autos até que ocorra o trânsito em julgado daquele mesmo julgado.

7. Desconstituição do débito e afastamento da multa

7.1. No mérito, o recorrente argumenta que o débito deve ser desconstituído e a multa a ele aplicada deve ser afastada, pois (peça 82, p. 6-8):

a) as informações apresentadas na prestação são legítimas, agiu de forma idônea e foi cumprida a meta estabelecida no convênio em questão;

b) não pode ser responsabilizado “(...) por tentar manter o Convênio visando o Desenvolvimento Social em seu município e as pessoas inscritas, participantes do projeto, não terem permanecido dentro do que foi estabelecido”. Além disso, foi condenado pela integralidade dos recursos repassados em que pese ter buscado todas as maneiras de manter o objeto da pactuação em pleno funcionamento;

c) os documentos anexos, juntados às razões recursais, comprovam, também, que as metas do Convênio 229/2009 foram cumpridas e aperfeiçoadas. Entender de forma diversa é, além de injusto, atentatório aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; e

d) aplicável ao presente caso, o entendimento que se extrai do Acórdão 3.469/2018-TCU-Segunda Câmara (relatoria do Ministro Vital do Rêgo), no sentido de reduzir a multa aplicada.

Análise:

7.2. No mérito, assiste parcial razão ao recorrente, porém sem mudança de mérito.

7.3. Inicialmente, é importante mencionar que os elementos de prova que o recorrente fez juntar as suas razões recursais não são, majoritariamente, novos documentos, mas sim cópias de elementos já contidos nos autos, conforme se pode constatar mediante a tabela comparativa a seguir:

Item	Descrição (Convênio MDS 229/2009)	Referência nos autos	Anexos às razões recursais
1	Registros fotográficos	(peça 21, p. 8-10)	(peça 82, p. 9-11)
2	Relatório de Execução Financeira do Plano de Trabalho	(peça 13)	(peça 82, p. 12)
3	Guia de Recolhimento do saldo remanescente de recursos não utilizados	(peça 12)	(peça 82, p. 13)
4	Parecer do Ordenador de Despesas	(peça 39)	(peça 82, p. 14-15)
5	Relatório de Execução de Receita e Despesa do Plano de Trabalho	(peça 14)	(peça 82, p. 16)
6	Informação sobre o cadastro da proposta no Siconv	(peça 47, p. 1)	(peça 82, p. 17)
7	Encaminhamento da cópia da minuta de proposta para aprovação da Secretaria Nacional de Segurança	Não consta	(peça 82, p. 18)

	Alimentar e Nutricional (Sesan)		
8	Projeto Técnico e Plano de Trabalho	(peças 2 e 47, p. 2-9)	(peça 82, p. 19-37)
9	Relatório de Cumprimento do Objeto pelo Município de Itaitinga	(peça 21)	(peça 82, p. 38-44)
10	Parecer do Ministério da Cidadania pela rejeição da Prestação de Contas	Não consta	(peça 82, p. 45)
11	Comprovantes de despesas	(peça 26)	(peça 82, p. 46-51)
12	Prestação de Contas supostamente registrada na Plataforma +Brasil	Não consta	(peça 82, p. 52-62)
13	Participantes do curso de capacitação	(peça 23)	(peça 82, p. 63-65)
14	Listas de Frequências	(peça 22)	(peça 82, p. 66-73)

7.3.1. Conforme se constata, os novos elementos trazidos pelo recorrente são os mencionados nos itens 7, 10 e 12 da tabela supra os quais não detêm qualquer eficácia sobre as provas até então produzidas. Com efeito:

a) a cópia da minuta de encaminhamento à Sesan, contendo cópias do projeto técnico, plano de trabalho e ata de aprovação do projeto pelo Conselho Municipal de Agricultura de Itaitinga/CE dos recursos em discussão, comprova, tão somente, o atendimento, do ponto de vista meramente formal, ao dispostos nos subitens 9.1.1 a 9.1.8 do Convênio 229/2009 (peça 7, p. 7);

b) o parecer do Ministério da Cidadania traz informações contrárias aos interesses materiais do recorrente quando conclui que “(...) A prestação de contas foi reprovada em sua totalidade pela área responsável pela execução do objeto do Convênio”; e

c) já em relação às informações constantes no item 12 da tabela, se verifica tratar de informações lançadas pelo próprio recorrente, sem força probante. Ressalte-se que consta naquele documento (peça 82, p. 62) a informação que ratifica a constatação de que a prestação de contas se mostra insuficiente para atestar a boa e regular aplicação de recurso, *verbis*:

Tipo de Parecer	Situação	Responsável	Data
Técnico	Desfavorável	Flávia Gomes Lacerda	6/6/2016
Financeiro	Desfavorável	Waldir Gomes da Silva	8/1/2018
Rejeição	Prestação de	Silvana Cândida de Castro	8/1/2018

7.3.2. Quanto a esse aspecto inicial, é importante mencionar que competia ao recorrente trazer novos elementos aptos a desconstituir o débito e/ou desconstituir a multa a ele aplicada, nos termos do que se extrai do Acórdão 1.522/2016-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Benjamin Zymler);

A distribuição do ônus probatório nos processos de fiscalização do TCU segue a disciplina do art. 373 da Lei 13.105/2015 (CPC), aplicada às peculiaridades da atividade de controle externo, competindo: a) à unidade técnica do Tribunal demonstrar os fatos apurados nas fiscalizações, mediante a juntada das evidências que os suportam; b) aos órgãos fiscalizados e aos terceiros interessados provar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do Estado de obter ressarcimento e/ou punir a prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico que lhes fora atribuída pelo corpo instrutivo do Tribunal.

7.4. Da reanálise dos elementos contidos nos autos, há que se ratificar, parcialmente, o entendimento da unidade técnica de origem (Secex/TCE), às peças 63, p. 2-5, 64 e 65, acolhidas pelo voto condutor do acórdão recorrido (peça 68, p. 1, item 5), onde foram consignadas, em síntese, as seguintes constatações:

- a) em especial, a não comprovação quanto ao atingimento dos objetivos pactuados;
- b) falta de apresentação de elementos mínimos que permitissem a área técnica do conveniente atestar o cumprimento da execução do objeto pactuado, qual seja, a implantação de uma feira livre com 50 feirantes capacitados;
- c) ausência de que houve o devido acompanhamento por parte do conselho municipal de segurança alimentar ou, na falta deste, o conselho municipal de assistência social;
- d) ausência de comprovantes de que as empresas contratadas foram creditadas com os recursos federais em discussão, sejam por transferências bancárias, cheques ou outros meios.

7.4.1. Em relação à irregularidade sintetizada na alínea “b” deste item, como ela não integrou item específico da citação do recorrente, entende-se que deva ser desconsiderada. No entanto, por se tratar de aspecto meramente secundário no contexto do presente Exame, não se vê razão suficiente para que seja alterado o mérito do julgamento das presentes contas, a desconstituição total ou parcial do débito ou para que seja afastada a aplicação da pena de multa ao recorrente.

7.4.2. Em contraposição ao precedente indicado pelo recorrente, menciona-se como sendo melhor aplicável ao presente caso concreto o entendimento que se extrai do Acórdão 2.812/2017-TCU-Primeira Câmara (relatoria do Ministro Weder de Oliveira):

Considera-se como prejuízo em valores integrais a aplicação dos recursos do convênio em objeto que se revela inservível ou sem funcionalidade após a sua execução, completa ou parcial.

7.5. Da análise dos argumentos recursais apresentados pelo recorrente, seguem-se os seguintes apontamentos:

7.5.1. Ao contrário do que alega o recorrente, não houve o atingimento da meta estabelecida na presente pactuação uma vez que:

a) no relatório de visita *in loco* realizado pela concedente (peça 29), houve a constatação de uma série de irregularidades:

a.1) do total de 50 beneficiários, a equipe foi informada que apenas 10 implantaram suas barracas na feira e que estas só funcionaram por alguns meses;

a.2) os materiais adquiridos para as barracas se deterioraram ou sequer foram montados;

a.3) não houve supervisão e apoio da prefeitura para a organização e manutenção da feira, incluindo custeamento do transporte de mercadorias dos produtores residentes na área rural do município; e

a.4) conclusivamente:

(...)

3.1. Além da previsão constante da Portaria Interministerial n.º 127/2008 de que haja a fiscalização *in loco* da execução dos Convênios firmados entre este Ministério e os convenientes. o que nos impulsionou em direção ao Município de Itaitinga/CE foi a insuficiência de documentação comprobatória da execução do Convênio.

3.2. Dessa forma, percebeu-se com a visita que o Conveniente não conseguiu atingir plenamente o objeto pactuado, pois, não pudemos vislumbrar, através dos depoimentos colhidos durante a inspeção *in loco*, que a feira tenha funcionado nos moldes do avençado, tendo toda sua execução sido desvirtuada e sem um apoio concreto do Conveniente;

b) importa assinalar que esse tipo de prova tem presunção de veracidade *juris tantum* (ou seja, admite prova em contrário) e o recorrente não as rebateu com o necessário suporte documental;

c) o parecer técnico da concedente elenca diversas outras irregularidades, em especial a ausência de comprovantes adicionais que atestassem que, tanto a meta 1 (50 kits para montagem de barracas de feiras), como a meta 2 (capacitação dos beneficiários), do Convênio 229/2009 se destinaram à eficácia de seu objeto. Em conclusão, naquele parecer resta registro que (peça 30, p. 10-11):

(...) considerando que não foram juntados à prestação de contas documentos e/ou argumentos que tivessem o fito de demonstrar a execução do Convênio n.º 229/2009 (ônus pertencente ao Conveniente), esta Unidade Técnica manifesta-se pela reprovação total da prestação de contas, tendo em vista não ser possível averiguar, de modo inequívoco, a execução física e o alcance dos objetivos firmados, razões pelas quais, propõe que este parecer seja submetido à Diretora do Departamento de Estruturação e Integração de Sistemas Públicos Agroalimentares Locais para, se de acordo, encaminhar o presente processo à apreciação da Coordenação Geral de Execução Orçamentária e Financeira — CGEOF, para emissão de parecer sobre os aspectos financeiros.

7.5.2. Quanto ao aspecto financeiro, permanece a constatação de ausência dos comprovantes de efetivo depósito às empresas contratadas, motivo pelo qual não se sabe se os recursos foram custeados pela própria prefeitura ou à conta da presente pactuação. Ainda que se verifique, posteriormente, a conformidade quanto ao exame financeiro, entende-se que restam pendentes os demais aspectos quanto ao efetivo proveito do objeto conveniado aos municípios de Itaitinga/CE.

7.6. Como cedição na processualística do TCU, o ônus de demonstrar a boa e regular aplicação de recursos públicos federais é do responsável pela sua gestão e o recorrente não trouxe novos elementos aptos a esta demonstração.

CONCLUSÃO

8. Da análise anterior, conclui-se que:

- a) restam atendidos os pressupostos processuais de validade e de seu regular desenvolvimento destes autos, pois a fundamentação do acórdão recorrido reside na insuficiência de documentação, que deveria ter sido apresentada pelo recorrente, e não na insuficiência dos elementos já contidos nos autos, os quais foram devidamente analisados;
- b) até que o Supremo Tribunal Federal não decida sobre os efeitos da repercussão geral referente ao Tema 899 (RE 636.886), prevalece a Súmula-TCU 282 e o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, respectivamente, quanto à aplicabilidade do instituto da prescrição da processualística deste Tribunal. Por dever de cautela, os presentes autos devem ser sobrestados; e
- c) os novos documentos, juntados pelo recorrente em suas razões recursais, se mostram inaptos para alterar o juízo de mérito sobre as presentes contas.

8.1. Com base nessas conclusões, por ser a prescrição matéria de ordem pública e que o Supremo Tribunal Federal irá se pronunciar em sede do instituto da repercussão geral de tema, entende-se que os presentes autos devam ser sobrestados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, propõe-se,

- a) preliminarmente, com base nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992, sobrestar os presentes autos;
- b) **subsidiariamente**, com base nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:
 - b.1) conhecer o recurso interposto, para, no mérito, negar-lhe provimento; e
 - b.2) dar ciência ao recorrente, aos demais interessados e ao Procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará quanto ao acórdão que vier a ser proferido.

2. O dirigente da unidade, em concordância com a proposta subsidiária do auditor, assim proferiu (peça 101):

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Abdias Patrício Oliveira, ex-prefeito de Itaitinga/CE (gestão 2009/2012), em face do Acórdão 8.388/2019-TCU-1ª Câmara (peça 67), de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

2. Manifesto minha concordância com a proposta subsidiária da instrução antecedente, no sentido de ser o recurso conhecido para, no mérito, negar-lhe provimento.

3. Quanto ao exame de um dos argumentos recursais, assinalo que entendo ser correta a afirmação do auditor de que a constatação de ausência de item específico na citação não altera as conclusões do acórdão recorrido. Na realidade, a referida conduta está inserida na ausência de comprovação, de maneira inequívoca, da execução física e do alcance dos objetivos firmados no convênio, que consta claramente descrita no ofício de citação.

4. Em relação à prescrição intercorrente sob o regime da Lei 9.873/1999, entendo que sua análise encontra-se prejudicada nos processos já em tramitação no Tribunal, pois a ação de ressarcimento era tratada como imprescritível e as peças que compõem a tomada de contas especial, determinadas pelas instruções normativas do TCU, não contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do procedimento de apuração na fase interna, o que obstaculiza, neste estágio, a conclusão por eventual paralisação processual por mais de três anos. Sendo assim, entendo que o recurso pode ser imediatamente submetido à apreciação.

5. Apesar disso, considero oportuno retificar o marco inicial para contagem do prazo prescricional.

6. Em seu art. 1º, a Lei 9.873/1999 determina que o prazo prescricional se inicia a partir “da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”. No caso de convênios e instrumentos congêneres, a prescrição do ressarcimento só começa a fluir a partir do momento em que forem prestadas as contas, mesmo que já esteja vencido o prazo para tanto (como enfatizado pelo STF no voto do ministro Roberto Barroso, no MS 32201, assim como no voto do ministro Gilmar Mendes, no RE 636886).

7. Nesse sentido, destaco os seguintes acórdãos do TCU: 6.594/2020-TCU-2ª Câmara, relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; e 1.470/2020-TCU-2ª Câmara, relatoria da Ministra Ana Arraes.

8. No caso concreto, após a vigência do convênio, estabelecida de 30/12/2009 a 30/6/2011, o conveniente deveria prestar contas no prazo de sessenta dias. Considerando que as contas foram apresentadas em 19/12/2011 (peça 30, p. 2, item 2.2), tem-se o dia seguinte, 20/12/2011, como termo *a quo* para início do cômputo do prazo prescricional, e não como constou da instrução anterior, que considerou a data de resposta à notificação da concedente sobre a omissão quanto ao dever de prestar contas dos recursos recebidos.

9. Sendo assim, reitero minha concordância com a proposta subsidiária do auditor, ratificada pelo diretor, de conhecer do recurso e negar-lhe provimento.

3. A despeito de concordar com a proposta de encaminhamento da Serur, o procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, representando o Ministério Público junto ao TCU, considerou relevante aprofundar os exames acerca das regras aplicáveis à prescrição da pretensão punitiva. Ele entende que também se aplicaria o entendimento do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário para as análises da prescrição quando se considera o débito em processos deste TCU, consoante se transcreve (peça 102):

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Abdias Patrício Oliveira, ex-Prefeito do Município de Itaitinga – CE, contra o Acórdão 8.388/2019-TCU-1ª Câmara (peça 67).

I - HISTÓRICO

2. Por meio da deliberação recorrida, o TCU analisou tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) relativamente ao Convênio 229/2009 (Siconv 718006), que tinha por objeto a implantação de feira popular no município de Itaitinga – CE e esteve vigente de 30/12/2009 a 30/6/2011 (peça 7). A TCE foi instaurada em razão “*da falta de apresentação de elementos mínimos que permitissem à área técnica do conveniente atestar o cumprimento da execução do objeto e sua correlação com a aplicação dos recursos pactuados*” (peça 68, p. 1).

3. Citado por esta Corte, o recorrente manteve-se silente, tendo suas contas julgadas irregulares, com condenação em débito pelo montante integral repassado e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 67).

4. O recurso interposto foi conhecido por meio do despacho de peça 85. No mérito, o auditor responsável pela instrução propôs sobrestar os autos até o trânsito em julgado do RE 636.886, já que as conclusões do Supremo Tribunal Federal acerca da prescrição no âmbito do TCU podem ter impacto no mérito do caso vertente. Subsidiariamente, propôs negar provimento ao recurso de reconsideração (peça 99). A proposta contou com a anuência do Diretor da Serur/D1 (peça 100). O Secretário da Secretaria de Recursos (Serur), por sua vez, manifestou concordância com a proposta subsidiária (peça 101).

5. Conforme se verifica a partir dos elementos constantes dos autos, a irregularidade que ensejou a instauração desta TCE ocorreu no ano 2011. Aborda-se irregularidade que, apesar de cometida há menos de dez anos, ensejou alegações de prescrição por parte do recorrente. Considerando a relevância do tema atinente à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos, sobretudo em face da evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da matéria, entendo que se afigura oportuno um exame mais aprofundado acerca desse ponto.

II - PRELIMINAR ACERCA DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

6. A análise da incidência da prescrição nos processos de contas não é assunto novo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

7. Em meados dos anos 1990, a jurisprudência do TCU oscilava entre as teses da imprescritibilidade e da prescrição vintenária das pretensões de ressarcimento e de punição, ambas baseadas em dispositivos do Código Civil de 1916. Por volta de 1998, todavia, as decisões que sustentavam a tese da imprescritibilidade passaram a utilizar, como fundamento, o art. 37, §5º, da Constituição Federal.

8. Com a entrada em vigor do atual Código Civil, os defensores da incidência do instituto da prescrição na Corte de Contas passaram a utilizar, como parâmetro, o art. 205 – prazo decenal – e, eventualmente, o art. 2.028 da Lei 10.406/2002 – prazo vintenário, quando já transcorrido mais da metade do prazo estipulado na lei anterior, ou prazo decenal, contado da data de entrada em vigor da nova lei.

9. Tendo em conta o que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF e pela colenda Corte de Contas no Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário, **a jurisprudência do TCU foi pacificada no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário**, incluso os processos de contas, notadamente a tomada de contas especial.

10. Especificamente quanto à pretensão punitiva, após período de preponderância da tese pela imprescritibilidade, sucedido por longo período de conflito jurisprudencial, a jurisprudência foi finalmente pacificada com a prolação do Acórdão 1.441/2016, por meio do qual o Plenário do TCU, apreciando incidente de uniformização de jurisprudência, entre outras deliberações, deixou assente que **“a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil”**.

11. No início de 2020, a jurisprudência do TCU estava acomodada em torno das teses de imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos e de prescrição decenal da pretensão punitiva nos processos de competência da Corte de Contas. Não obstante, como se buscará demonstrar a seguir, os fundamentos trazidos, em 20/4/2020, no julgamento do RE 636.886/AL (Tema 899) – assim também em outros precedentes do colendo Supremo Tribunal Federal – não recomendam, a meu ver, a manutenção incontestada desse posicionamento.

12. As mais recentes decisões da Corte de Contas, ou seja, a jurisprudência formada desde a decisão tomada no RE 636.886/AL (Tema 899), **majoritariamente**, persistem na adoção da tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos (v.g. Acórdãos 2.018/2020-TCU-Plenário; 7.325/2020-TCU-Segunda Câmara; 6.894/2020-TCU-Primeira Câmara; 6.652/2020-TCU-Primeira Câmara; 6.589/2020-TCU-Segunda Câmara; 6.473/2020-TCU-Primeira Câmara; 6.707/2020-TCU-Segunda Câmara; 6.465/2020-TCU-Primeira Câmara; 6.350/2020-TCU-Segunda Câmara; 6.207/2020-TCU-Segunda Câmara; 6.137/2020-TCU-Primeira Câmara; e 6.084/2020-TCU-Primeira Câmara).

13. Não obstante, registre-se que a motivação que conduziu ao posicionamento pela imprescritibilidade nesses julgados, de modo geral, restringiu-se a alegações no sentido de que: a) o RE 636.886/AL não cuidou especificamente da prescrição no processo de controle externo; ou, b) a jurisprudência atual, pacificada em torno da imprescritibilidade, diante das dúvidas e incertezas derivadas das mais recentes decisões do STF, deve continuar a ser aplicada.

14. Para melhor compreensão das circunstâncias e da evolução lenta e constante da jurisprudência do eg. STF quanto ao tema da imprescritibilidade, é oportuna uma breve digressão histórica, ao menos até a promulgação da Constituição de 1988, após o que, muitas discussões acadêmicas, doutrinárias e jurisprudenciais se estabeleceram em torno do alcance interpretativo a ser conferido a inúmeras normas constitucionais, inclusive a do §5º do art. 37, que assim dispõe:

Art. 37 (...)

§ 5º. A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

15. Em uma época na qual os tribunais expressavam divergências sobre o assunto, o STF, em 2008, sob a relatoria do Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski, ao julgar o MS 26.210/DF, admitindo a

incidência, na espécie, do disposto no art. 37, §5º, da Constituição Federal, deliberou pela imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos.

16. Em seu Voto, o Ministro Lewandowski, de forma concisa, citando o Professor José Afonso da Silva, assim defendeu, no caso concreto, a incidência do §5º do art. 37 da Carta Magna, cuja parte final estabeleceria a imprescritibilidade da pretensão ao ressarcimento:

No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, §5º, da Constituição de 1988... (...)

Considerando-se ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.

Nesse sentido é a lição do Professor José Afonso da Silva:

“A prescritibilidade, como forma de perda da exigibilidade de direito, pela inércia de seu titular, é um princípio geral de direito. Não será, pois, de estranhar que ocorram prescrições administrativas sob vários aspectos, quer quanto às pretensões de interessados em face da Administração, quer quanto às desta em face de administrados. Assim é especialmente em relação aos ilícitos administrativos. Se a Administração não toma providência à sua apuração e à responsabilização do agente, a sua inércia gera a perda do seu ius perseguendi. É o princípio que consta do art. 37, § 5º, que dispõe: [omissis]. Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (dormientibus non succurrit ius)”.

17. Oportuno destacar que, no julgamento do MS 26.210-9/DF, o entendimento sustentado pelo relator não foi unânime. O Eminentíssimo Ministro Marco Aurélio, por exemplo, mostrou-se francamente contrário à interpretação pela imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos, assim argumentando:

Mas a minha premissa é outra. Não coloco na mesma vala a situação patrimonial alusiva ao ressarcimento e outras situações em que a Constituição afasta a prescrição. **O constituinte de 1988 foi explícito, em certos casos, quanto à ausência de prescrição. Aqui, não. Não posso conceber que simplesmente haja o constituinte de 1988 deixado sobre a cabeça de possíveis devedores do erário, inclusive quanto ao ressarcimento por ato ilícito, praticado à margem da ordem jurídica, uma ação exercitável a qualquer momento.** (destaquei)

18. O Exmo. Ministro Marco Aurélio, portanto, já naquela ocasião, alertou para o fato de o §5º do art. 37 da Constituição não prever, de modo expresso, a imprescritibilidade das ações (pretensões) de ressarcimento ao erário.

19. O saudoso Ministro Cezar Peluso, por seu turno, com muita clareza, deu uma interpretação ao dispositivo voltada a limitar o alcance da imprescritibilidade – numa posição mais próxima à adotada pela Suprema Corte anos depois, quando do julgamento do RE 852.475/SP (Tema 897) –, senão vejamos:

... o que me parece claro dessa regra – com o devido respeito – é que se trata de uma exceção à previsão de prescrição para ilícitos, ou seja, há aqui segunda exceção, normativa, uma exceção de segundo grau, que é de abrir ressalva à prescritibilidade em relação aos ilícitos praticados por qualquer agente, que, seja servidor ou não, cause prejuízo ao Erário.

Isso significa, no meu entender, que em primeiro lugar, a hipótese excepcional **não é de qualquer ilícito**, sobretudo **não é de ilícito civil**. Aliás, o próprio Tribunal de Contas da União, ao prestar informações, invoca acertada doutrina que, provavelmente citada nos seus acórdãos, diz o seguinte:

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

Noutras palavras, **as ações relativas a crimes são prescritíveis, não, porém, as respectivas ações de ressarcimento**. Respectivas do quê? Dos crimes, isto é, as ações tendentes a reparar os prejuízos oriundos da prática de **crime danoso** ao Erário. **Este é o sentido lógico do adjetivo “respectivos”**. Não se trata, portanto, de qualquer ação de ressarcimento, senão apenas das ações de ressarcimento de danos oriundos de **ilícitos de caráter criminal**. Aí se entende, então, o caráter excepcional da regra da imprescritibilidade. Por quê? Porque é caso do ilícito mais grave na ordem jurídica. E a Constituição, por razões soberanas, entendeu que, nesse caso, cuidando-se de delitos, no sentido criminal da palavra, as respectivas ações de ressarcimento não prescrevem, conquanto prescrevam as demais ações nascidas do ilícito penal. (destacamos)

20. Não obstante, apesar das manifestações exaradas pelos doutos Ministros Marco Aurélio e Cezar Peluso, o Supremo Tribunal Federal, quando da apreciação do MS 26.210-9/DF, firmou entendimento pela imprescritibilidade generalizada das ações de ressarcimento aos cofres públicos.

21. Tal posicionamento se manteve até o julgamento, em 3/2/2016, do **RE 669.069 (Tema 666)**, da relatoria do Eminentíssimo Ministro Teori Zavascki, ocasião em que o Supremo assentou:

CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. **É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil**. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (grifei)

22. Observo, não obstante, que, em face das discussões acerca do Tema 666, o STF fixou **tese restrita às hipóteses de ilícito civil**, não tendo tratado, naquela assentada, das questões atinentes às ações de ressarcimento ao erário fundadas em ilícitos qualificados como atos de improbidade administrativa.

23. Em 2018, no julgamento do **RE 852.475/SP**, o STF, apreciando o Tema 897, com repercussão geral reconhecida, fixou tese no sentido de que: **“São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”**. Naquela ocasião, prevaleceu, por apertada maioria, a tese ofertada pelo Exmo. Ministro Edson Fachin, no sentido de que o § 5º do art. 37 da Carta Magna tem como finalidade estabelecer a imprescritibilidade das ações civis de ressarcimento ao erário baseadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso.

24. Especificamente no que afeta à parte final do dispositivo em análise, ou seja, à expressão **“ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”** – a partir da qual o Exmo. Ministro Edson Fachin, em antecipação de voto, manifestou dissensão em relação à posição que prevalecia até então –, sustentou o douto Ministro Redator que **as palavras “imprescritível” e “imprescritibilidade” não estão grafadas**, motivo pelo qual haveria espaço para diversas interpretações. Posto isso, argumentou Sua Excelência que, seja sob a ótica da compreensão doutrinária evolutiva, seja a da compreensão sistêmica, **“há leis para as primeiras ações de prescrição, isto é, ilícitos praticados por agentes, sejam eles servidores ou não, do que se apartaria uma outra lei, dotada de uma especialidade ainda maior, atinente às ações de ressarcimento, ou seja, ao tema da improbidade”**. O Ministro Edson Fachin, na condição de Redator do Acórdão, tendo em conta uma possível conexão com o § 4º do art. 37 da Constituição, sustentou, então, que **a parte final do § 5º diz respeito aos atos de improbidade administrativa**.

25. Na mesma linha de pensamento, a eminente Ministra Rosa Weber externou entendimento de que **“a interpretação conjunta dos §§ 4º e 5º do art. 37 da Magna Carta aponta para a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em ato tipificado como improbidade administrativa”** (destaques no original).

26. Também nesse sentido se posicionou a douta Ministra Carmem Lúcia, que a partir de uma interpretação sistêmica da ordem jurídica, notadamente dos §§ 4º e 5º do art. 37 da Constituição da República, destacou **“a existência autônoma dos prazos prescricionais referentes às ações pelas quais se busca apurar os atos de improbidade em contraposição à intransigência da imprescritibilidade inerente à pretensão de ressarcimento do dano causado ao erário”**.

27. Na discussão da matéria, a Corte Constitucional apreciou, ademais, a necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para afastar a incidência da prescrição em face de ação de ressarcimento derivada de ato de improbidade administrativa. Quanto a esse aspecto, vale resgatar o seguinte excerto da Retificação do Voto proferida pelo eminente Ministro Luís Roberto Barroso, *verbis*:

É que a Lei de Improbidade prevê hipóteses em que a improbidade é dolosa e ela prevê, no art. 10, a possibilidade de culpa. Eu gostaria de cingir a imprescritibilidade do ressarcimento às hipóteses de dolo e excluir as hipóteses de culpa, em que, por uma falha humana, não intencional, se tenha eventualmente causado um prejuízo ao Erário.

Portanto, eu estaria, Presidente, **reconsiderando o meu ponto de vista para entender imprescritível a ação de ressarcimento de danos nas hipóteses do cometimento pelo agente público de uma improbidade dolosa.**

(...)

Agora, se um agente público ímprobo, que tenha praticado um ato de corrupção, tem consigo ainda o produto da improbidade, o produto do desvio, e isso possa ser judicialmente demonstrado, não tenho conforto em dizer que ele possa conservar o produto do crime ou o produto do desvio sem que o Estado possa pretender reavê-lo. (grifei)

28. O Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski, no curso das discussões a respeito do tema, manifestou-se no sentido de que o posicionamento do Ministro Luís Roberto Barroso se mostrava mais consentâneo com o direito de defesa e, ainda, com o art. 28 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, que diz que o “*agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro*”.

29. Por maioria, os ministros do Supremo Tribunal Federal firmaram entendimento de que o dispositivo seria aplicável aos casos de improbidade, mas que a ressalva contida *in fine* seria restrita aos casos dolosos. **A tese firmada para o Tema 897, assim, é de que a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário alcança tão somente a prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (LIA).** Desta feita, conforme o novel entendimento da Corte Constitucional, as hipóteses de imprescritibilidade para as ações de ressarcimento ao erário continuam a existir, mas **limitadas** aos casos em que se tem por configurado o **cometimento de crime e/ou ato de improbidade administrativa, com a necessária presença do elemento subjetivo dolo.**

30. Meses depois, em 20/4/2020, quando do julgamento do **RE 636.886/AL**, o Pretório Excelso, sob a relatoria do Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, apreciando o **Tema 899** com repercussão geral reconhecida, fixou a tese de que **é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.**

31. O referido *decisum* teve por objeto a apreciação de recurso extraordinário, no qual se discutia a possibilidade de incidência da prescrição em ação de execução fundada em título decorrente de decisão condenatória do TCU. Enfrentou-se, naquele caso concreto, se teria ocorrido a prescrição intercorrente, em razão da inação da Advocacia-Geral da União no sentido de viabilizar a localização de bens passíveis de penhora, tendo em vista que o feito ficara paralisado por mais de cinco anos, sem notícia de que a exequente tivesse promovido as diligências necessárias ao andamento do processo.

32. No mencionado aresto, fixou-se entendimento de que incidiriam, na espécie, as regras estabelecidas para a prescrição da cobrança dos créditos não tributários da União, na forma disciplinada na Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980). Quanto à utilização desse diploma legal para reger a aplicação do instituto da prescrição naquele feito, destaco o seguinte trecho do voto do Eminentíssimo Ministro Alexandre de Moraes:

Após a conclusão da tomada de contas, com a apuração do débito imputado ao jurisdicionado, **a decisão do TCU formalizada em acórdão terá eficácia de título executivo e será executada conforme o rito previsto na Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980), por enquadrar-se no**

conceito de dívida ativa não tributária da União, conforme estatui o art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964... (destaque nosso)

33. Observo, em face da repercussão geral reconhecida, que **esse entendimento não vincula diretamente os processos que tramitam no âmbito do TCU, já que o julgamento de mérito do referido RE não discutiu, propriamente, a incidência do instituto da prescrição nos processos de controle externo.**

34. Entrementes, considerando **o contexto evolutivo do tratamento jurisprudencial dado à matéria**, em especial na delimitação interpretativa do alcance da parte final do § 5º do art. 37 da Carta Magna pelo egrégio STF; **o fato de tratar-se de matéria de ordem pública**, a ser arguida a qualquer tempo, por provocação do interessado ou do Ministério Público, ou declarada de ofício em qualquer fase processual; e, ainda, **a novel jurisprudência do TCU quanto à prescrição da pretensão punitiva**, entendo que a questão da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento deve ser revisitada pela Corte de Contas.

35. Afigura-se oportuno fixar alguns entendimentos e pressupostos para, então, adentrar no exame da possível incidência da ressalva constante da parte final do § 5º do art. 37 da Constituição nos processos de controle externo, notadamente nos processos de tomada de contas especial (TCE).

36. Pontes de Miranda, com sua habitual proficiência, tratou das finalidades almejadas pela prescrição, destacando **a paz social e a segurança jurídica**¹. Caio Mário da Silva Pereira, por sua vez, esclarece que a prescrição, instituída com fundamento e motivação de ordem pública, afasta **incertezas em torno da existência e da eficácia do direito**². Como elemento indutor de **estabilidade social e segurança jurídica**, ou ainda de **resguardo de direitos** amparados pela ordem jurídica, a prescrição é regra em todas as áreas do Direito.

37. O professor Carlos Roberto Gonçalves, ao tratar da prescrição no âmbito do Direito Civil, registra ainda que **o instituto serve como garantia do amplo direito de defesa**. Observa, assim, aspectos práticos concernentes à conduta diligente, **ao restringir o dever de guarda dos comprovantes somente até que se consume a prescrição da dívida**, destacando que:

O instituto da prescrição é necessário, para que haja tranquilidade na ordem jurídica, pela consolidação de todos os direitos. **Dispensa a infinita conservação de todos os recibos de quitação**, bem como o exame dos títulos do alienante e de todos os seus sucessores, sem limite no tempo. **Com a prescrição da dívida, basta conservar os recibos até a data em que esta se consuma...**³ (grifei)

38. No mesmo caminho, Luiz da Cunha Gonçalves sustenta que *“a prescrição é indispensável à estabilidade e consolidação de todos os direitos; sem ela, nada seria permanente; o proprietário jamais estaria seguro de seus direitos e o devedor nunca estaria livre de ter que pagar mais de uma vez pela mesma dívida”* (grifo nosso).⁴

39. Segundo Câmara Leal, a prescrição tem por fundamento o interesse público, a estabilização do direito e o **castigo à negligência**. Sob este último aspecto, pondera que, para além do interesse público na segurança jurídica, **a prescrição, inclusive nas instâncias judiciais e administrativas, serve para restringir o jus puniendi do Estado quando este não exercita tempestivamente o direito de aplicar sanções aos seus administrados**.⁵

40. No ordenamento jurídico brasileiro, a prescrição, justamente em razão de sua importância na manutenção da estabilidade social e segurança jurídica, constitui uma regra que comporta poucas exceções. O art. 5º da Carta Magna trata explicitamente de duas situações que consagram a imprescritibilidade: a prática do racismo (inciso XLII); e a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (inciso XLIV).

¹ *Tratado de direito privado: parte geral*, Tomo VI. 4ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974, p. 101.

² *Instituições de Direito Civil*, vol. 1, 19ª ed., Rio de Janeiro: Forense, p. 158.

³ *Direito Civil Brasileiro Volume I*, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 467.

⁴ *Tratado de Direito Civil*, 1. ed., t.3. São Paulo: Max Limonad, p. 633.

⁵ *Da Prescrição e da Decadência*, 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 16.

41. De forma não expressa, a Constituição também admite a imprescritibilidade em relação aos bens públicos, visto que os mesmos não podem ser usucapidos (arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único); e, segundo a jurisprudência mais recente do STF, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário pela prática de ilícitos dolosos tipificados na Lei de Improbidade Administrativa.

42. Sendo a prescrição a regra, qualquer interpretação voltada a reconhecer a imprescritibilidade deve ser rigorosamente restritiva. Como visto, é essa interpretação restritiva que se observa nos mais recentes julgados da Suprema Corte em relação ao alcance da parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal.⁶

43. O Supremo Tribunal Federal, mediante a fixação de entendimentos para os temas 666, 897 e 899, foi estabelecendo sucessivas limitações e condições para as hipóteses de imprescritibilidade que poderiam ser extraídas do referido dispositivo constitucional. Ante tal constatação, compreendo que a jurisprudência que se firmou sobre o tema na Egrégia Corte de Contas perdeu o maior de seus pilares já em 2018, quando o Supremo fixou tese para o Tema 897, limitando a imprescritibilidade às ações de reparação ao erário fundadas no cometimento de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

44. Assim, ante os balizados e mais recentes pronunciamentos do Pretório Excelso, entendo que já não subsistem os fundamentos jurisprudenciais do Eg. STF que davam guarida à tese de que a ressalva prevista na parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal alcança os processos de controle externo de competência do Tribunal de Contas da União.

45. Destaque-se, por relevante, que entre as competências constitucionais do TCU não se insere o processamento e julgamento de ato de improbidade administrativa, mormente qualificado com a conduta dolosa do agente. Enquanto o art. 70, parágrafo único, da CF, estabelece a obrigação de prestar contas a qualquer pessoa física ou jurídica que arrecade, guarde, gere ou administre bens e valores públicos; o art. 71, inciso II, dispõe que compete ao TCU julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores pertencentes à Administração Pública e as contas daqueles que causarem prejuízo ao erário. Da mesma forma, a Lei 8.443/1992, por natural, não confere ao TCU competência para processar e julgar atos de improbidade administrativa.

46. Neste ponto, importante destacar que o Tribunal de Contas da União é **órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo** (art. 71, *caput*, da CF) e, assim – ainda que constituído como órgão colegiado, cujos integrantes possuem prerrogativas e competências próprias para julgar (contas) –, de modo algum poderá exercer competências e prerrogativas exclusivas do Poder Judiciário, tais como a declaração de que determinado ato foi cometido por certo agente, com intenção deliberada de produzir o resultado (dolo), e que se amolda aos tipos previstos na Lei 8.429/1992.

47. Não se insere entre as atribuições da Corte de Contas, dessa maneira, a competência para julgar o cometimento de atos de improbidade administrativa, mas sim o de **apreciar as contas de agentes públicos** que geriram patrimônio público **ou de pessoas físicas e jurídicas** que deram causa a prejuízo ao erário. Embora as contas tenham por responsáveis pessoas físicas ou jurídicas, o Tribunal de Contas da União não julga pessoas, mas sim as contas dessas pessoas.⁷

48. Não se descuida que, nos termos dos arts. 1º e 2º da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), podem incorrer em improbidade administrativa os agentes públicos (pessoas físicas), assim entendidos aqueles que exercem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração,

⁶ O Eminentíssimo Ministro Marco Aurélio, em decisão proferida no Mandado de Segurança 35.971/DF, opina no sentido de ser descabível “admitir que o Poder Público, na seara patrimonial, cruze os braços, permanecendo com poder exercitável a qualquer momento. A evocação da segurança jurídica, como garantia da cidadania diante de guinadas estatais, confere relevância à passagem do tempo. Por isso há a prescrição, a alcançar a pretensão, a ação e a decadência, que apanha e fulmina o próprio direito.”

⁷ “Frise-se sempre que o **Tribunal julga contas, não pessoas**. As pessoas são responsáveis pelas contas, é por essa responsabilidade que são alcançadas” (CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho, *Controle Externo da Gestão Pública*, Niterói: Impetus, 2007, p. 72).

por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função em órgãos e entidades públicas. Tampouco que, por força do disposto no art. 3º, as disposições daquela lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

49.No entanto, conquanto incidentalmente – ao analisar as contas dos agentes públicos ou particulares –, possam estar em exame atos de gestão que configurariam, em tese, ato de improbidade administrativa, isso não legitima o TCU a manifestar-se quanto à configuração do tipo. Para tanto, há que se estabelecer o devido processo legal, instaurado no órgão do Poder Judiciário competente para conhecer da demanda. Não se pode confundir, portanto, o julgamento pelo cometimento de atos tipificados na Lei 8.429/1992 com o julgamento de contas de competência do TCU.

50.Nessa linha, oportuno repisar o entendimento do Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, no Voto proferido no julgamento do RE 636.886/AL (Tema 899), no sentido de que o TCU não perquire culpa nem dolo decorrentes do ato de improbidade, mas sim julga as contas a partir dos elementos obtidos em sua atividade fiscalizatória. Sustenta, ainda, o insigne ministro, que o TCU não avalia a existência de ato de improbidade, de modo que o fiscalizado, sem as garantias do *due process of law*, teria mais dificuldades para se eximir do dolo ou da culpa. Indo além, assevera Sua Excelência que, embora a irregularidade identificada pela Corte de Contas seja um ato ilícito, eis que contrário ao direito, a natureza jurídica desse ilícito não é razão suficiente para que se torne imprescritível, sobretudo porque não se poderia confirmar a existência de ato doloso de improbidade administrativa.

51.Acolhendo o entendimento do douto ministro Alexandre de Moraes, o STF, ao resgatar o conteúdo do Tema 897, firmou, no venerável aresto, posicionamento de que **ao TCU não cabe examinar e julgar a consumação de ato de improbidade administrativa dolosa**, sobretudo porque, nos processos de contas, não ocorre o julgamento de pessoas, mas sim o julgamento técnico dos elementos contidos nos correspondentes autos. Senão vejamos:

3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, **o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa**, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas a partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento. (destaque nosso)

52.Em seu voto, o Exmo. Ministro-Relator Alexandre de Moraes se aprofunda na análise dos motivos pelos quais não se atribui ao Tribunal de Contas da União a competência para apreciar o cometimento de ato de improbidade administrativa tipificado na Lei 8.429/1992, de modo que não lhe caberia, por conseguinte, avaliar se estaria presente a condição necessária para o reconhecimento da imprescritibilidade. Nessa esteira, sustenta Sua Excelência que:

No procedimento instaurado pelo TCU, não se imputa a existência de ato de improbidade, nem tampouco se abre a **possibilidade do fiscalizado defender-se, com todas as garantias do devido processo judicial**, no sentido de eximir-se de dolo ou mesmo culpa.

De outro lado, a irregularidade identificada pelo TCU, assim como o indébito fiscal, pode configurar ato ilícito, porque contrários ao direito; **mas a natureza jurídica de ilícito não é razão bastante para que se torne imprescritível a ação para a cobrança de crédito; uma vez que, não se apurou, mediante o devido processo legal com a presença de contraditório e ampla defesa a existência de ato doloso de improbidade administrativa.** (grifei)

53.No mesmo sentido assenta-se **a jurisprudência do E. Superior Tribunal de Justiça**, cujos precedentes evidenciam as significativas diferenças entre o processo judicial e a tomada de contas especial, consoante se colhe do seguinte excerto da Decisão proferida pela eminente Ministra Regina Helena Costa no REsp 1.817.077/PE, *verbis*:

[...] As "ações de ressarcimento" são imprescritíveis, conforme dispõe expressamente o texto constitucional, o que tem sido observado e reiterado nos julgamentos desta Corte, seja em sede de ação de improbidade com pedido de ressarcimento, seja em ação com o fim exclusivo de ressarcir o erário. **No entanto, os autos não versam sobre o exercício do direito de ação, ou seja, de pedir ressarcimento perante o Poder Judiciário. Ao contrário, tratam da imputação de débito e aplicação de multa promovida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa, oportunidade em que não há falar em exercício do direito de ação e, conseqüentemente, em imprescritibilidade.** 5. Eventual desvio de verbas ou qualquer outra ilegalidade que importe prejuízo ao erário **poderá ser objeto de ação de ressarcimento, perante o Poder Judiciário, a qualquer tempo, eis que imprescritível, hipótese em que o ônus da prova do efetivo prejuízo e da responsabilidade do seu causador incumbe a quem pleiteia o ressarcimento.** 6. Na tomada de contas especial, diversamente, o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, que se torna o responsável pelo débito e multa por mera presunção de prejuízo ao erário se ausente ou falha a prestação de contas. Nessas circunstâncias, a atuação administrativa deve encontrar limites temporais, sob pena de sujeitar os responsáveis pela aplicação de repasses de verbas federais a provarem, eles, a qualquer tempo, mesmo que decorridas décadas, a adequada aplicação dos recursos que um dia geriram, em flagrante ofensa a princípios basilares do Estado de Direito, como a segurança jurídica e ampla defesa. 7. Em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99. Em hipótese similar à presente, porquanto ausente prazo decadencial específico no que concerne ao exercício do poder de polícia pela Administração, antes do advento da Lei 9.873/99, a Primeira Seção desta Corte, no julgamento do REsp 1.105.442/RJ (Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, DJe 22/2/2011), sob o rito do art. 543-C do CPC, assentou ser ele de 5 anos, valendo-se da aplicação analógica do art. 1º do Decreto 20.910/32. 8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido para **julgar procedente o pedido inicial, desconstituindo a decisão do Tribunal de Contas da União no processo de tomada de contas especial do Convênio 5013/96, ressaltando-se a via judicial para o pleito de eventual ressarcimento.** (REsp 1.480.350/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/04/2016, DJe 12/04/2016, destaques meus). [...] Assim, de rigor o retorno dos autos à origem para, ante as circunstâncias e peculiaridades do caso concreto, proceder a verificação da prescrição quinquenal na espécie, sob pena de supressão de instância e, ainda, em observância ao óbice constante da Súmula n. 7 desta Corte. [...] DOU PROVIMENTO ao Recurso Especial, para determinar o retorno dos autos à origem para análise da prescrição quinquenal, nos termos expostos. (STJ - REsp: 1.817.077 PE 2019/0154604-0, Relator: Ministra REGINA HELENA COSTA, Data de Publicação: DJ 09/12/2019)

54. Ao discutir aspectos afetos ao ressarcimento ao erário pela prática de ato de improbidade administrativa, a jurisprudência do E. STJ também evidenciou preocupação com o resguardo das garantias dadas ao réu, mormente no que diz respeito ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal. Refiro-me às decisões que deliberaram sobre a continuidade ou não das ações de improbidade administrativa, tão somente para fins de ressarcimento ao erário, quando já reconhecida a prescrição da pretensão punitiva.

55. Nesses julgados, a Corte da Cidadania evidenciou divergências de entendimento quanto ao tema. Uma corrente defendia que a obtenção do ressarcimento deveria ser pleiteada em ação autônoma (v.g. REsp 801.846), enquanto outra sustentava o prosseguimento da ação, mas somente quanto ao pedido ressarcitório – uma vez que, segundo a jurisprudência predominante à época, afigurava-se imprescritível a pretensão de ressarcimento (v.g. Resp 1.089.492). Extrai-se desse conflito jurisprudencial a elevada preocupação, de ambos os lados, com as garantias de ampla defesa e pleno contraditório. Vejamos, como exemplo, excerto do voto do Exmo. Ministro Benedito Gonçalves, relator do REsp 1.289.609/DF:

...Lado outro, tratando-se da prática de ato de improbidade, ilícito qualificado, ainda que prescritas as respectivas punições, remanesce o interesse e a legitimidade do *Parquet* para o ressarcimento,

seja a ação nominada como civil pública, de improbidade ou mesmo indenização. Nesse caso, portanto, **deve ser observado o rito que, segundo o objeto da pretensão, conduza ao amplo exercício do direito de defesa**, seja por meio do adequado procedimento específico, seja pela adoção de procedimento mais amplo à defesa, conforme inteligência do art. 292, § 2º, do CPC. (destaque nosso)

56. Ao final, no âmbito do STJ, prevaleceu a corrente que defendia que a prescrição das sanções decorrentes dos atos de improbidade administrativa não obsta, quanto ao pleito de ressarcimento dos danos causados ao erário, o prosseguimento da demanda nos autos da Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa (v.g. AgRg no AREsp 663.951/MG, AgRg no REsp 1.481.536/RJ, AgRg no REsp 1.287.471/PA, AREsp 650.163/MT e REsp 1.422.063/RJ).

57. Nessa mesma linha, em artigo publicado em 2016, o agora Ministro do STF Alexandre de Moraes manifestou-se favoravelmente à continuidade da ação civil somente para fins de ressarcimento, mesmo nos casos de prescrição das demais sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, mas **sem descuidar do devido processo legal**, *in verbis*:

Dessa maneira, **o Poder Judiciário somente poderá aplicar as sanções** por ato de improbidade administrativa previstas na Lei 8.429/92, entre elas a de ressarcimento ao erário, **após sentença condenatória que confirme a materialidade e autoria de uma das condutas tipificadas nos artigos 9, 10 ou 11 da lei**, bem como a existência do elemento subjetivo por parte do agente público que o praticou (dolo), ou na hipótese do artigo 10 também o elemento normativo (culpa) e de eventual beneficiário, **pois a comprovação da prática de ato de improbidade administrativa é essencial para que o Poder Judiciário possa impor as sanções devidas, inclusive, o ressarcimento ao erário [...]**

(...)

A necessidade de ajuizamento ou de prosseguimento de ação civil de improbidade administrativa para fins de ressarcimento ao erário público, mesmo nos casos de prescrição das demais sanções previstas na Lei 8.429/92, decorre da necessidade de fiel observância ao Princípio da Tutela Judicial Efetiva, que supõe o estrito cumprimento pelos órgãos judiciários dos princípios processuais previstos no ordenamento jurídico, **em especial o Devido Processo Legal, o Contraditório e a Ampla defesa, incluído todas as previsões específicas da Lei 8.429/92 [...]**⁸ (grifei)

58. Não bastasse a ausência de competência constitucional e legal para examinar tal ilícito, há que se reconhecer que o procedimento utilizado no âmbito do Tribunal de Contas da União, conquanto respeite os princípios do contraditório e da ampla defesa nos limites próprios dos procedimentos de controle externo, não o fazem com a mesma extensão do procedimento previsto para as ações civis por ato de improbidade administrativa.

59. O rito prescrito para as ações por improbidade administrativa possui especificidades que fornecem maiores garantias para o exercício do contraditório e da ampla defesa, diferindo de outros procedimentos observados mesmo no juízo cível⁹. Cito, como exemplos, as seguintes particularidades da Lei de Improbidade Administrativa:

a) para os casos de representação à autoridade administrativa competente, os arts. 14 e 15 preveem a existência de procedimento administrativo de apuração preliminar da prática de improbidade administrativa, que, inclusive, deve ser objeto de ciência ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas;

b) a existência do juízo prévio de admissibilidade (juízo de delibação), que exige que o magistrado, ao receber a petição inicial, notifique o requerido para oferecer manifestação por escrito, instruída com documentos e justificações. A finalidade de apresentação de defesa

⁸ <http://genjuridico.com.br/2016/07/27/ressarcimento-ao-erario-por-improbidade-nao-pode-ser-pleiteado-em-acao-autonoma/>, disponível em 24/6/2020.

⁹ O Exmo. Ministro do STJ Napoleão Nunes Maia Filho, em voto proferido no julgamento de Embargos de Divergência em REsp nº 1.218.202/MG, observou que “*O rito da ação de improbidade é absolutamente típico e próprio e a ele se aplicam todas as garantias do processo penal*”.

preliminar, fase essa que precede a citação, é a de evitar o ajuizamento precipitado e infundado de demanda dessa natureza; e

c) conforme o art. 17, § 11, existe a possibilidade de revisão, a qualquer momento, da inadequação da ação, com a extinção do feito sem o julgamento de mérito.

60. Depreende-se, em suma, que a irregularidade – assim denominada, pela Lei 8.443/1992, a impropriedade ou a falha decorrente de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico – pode também vir a configurar um ato tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. Entretanto, o cometimento do ato de improbidade administrativa, para ser assim considerado, deve ser reconhecido e declarado pelo juízo competente, mediante ação que observe o rito capitulado na Lei 8.429/1992.

61. Mesmo no caso de omissão no dever de prestar contas, situação tipificada no art. 11, inciso VI, da Lei de Improbidade Administrativa, não há como presumir a ocorrência de ato de improbidade administrativa doloso sem o devido processo legal, haja vista a indispensável valoração dos elementos subjetivos da conduta do agente.

62. A jurisprudência do STJ inclina-se, majoritariamente, no sentido de que os atos tipificados no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa trazem, subjacente, o elemento subjetivo dolo. A mesma jurisprudência, contudo, partindo da premissa de que **a não apresentação de prestação de contas, eventualmente, pode derivar de conduta culposa**, entende **necessário que se avalie**, para fins de configuração do ilícito descrito no art. 11, inciso VI, da Lei 8.429/1992, **a caracterização da conduta dolosa**. A improbidade seria, assim, a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente.

63. Colhe-se, ainda, da jurisprudência dominante no STJ, que **o dolo é indispensável para a caracterização de ato de improbidade administrativa nas condutas tipificadas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992**, admitindo a ocorrência do tipo na modalidade culposa, apenas para as hipóteses previstas no artigo 10 (v.g.: REsp 734.984/SP, 1ª T., Min. Luiz Fux, DJ de 16.06.2008; AgRg no REsp 479.812/SP, 2ª T., Min. Humberto Martins, DJ de 14.08.2007; REsp 842.428/ES, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 21.05.2007; REsp 841.421/MA, 1ª T., Min. Luiz Fux, DJ de 04.10.2007; REsp 658.415/RS, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 03.08.2006; REsp 626.034/RS, 2ª T., Min. João Otávio de Noronha, DJ de 05.06.2006; REsp 604.151/RS, Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 08.06.2006).¹⁰

64. Nesse sentido, oportuno registrar o entendimento manifestado pelo Eg. STJ, ao julgar o AgRg no REsp 1.382.436/RN, em ementa assim vazada:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. APRESENTAÇÃO TARDIA. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE DOLO. 1. A configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/92 somente é possível se demonstrada prática dolosa de conduta que atente contra os princípios da Administração Pública. 2. **A ausência de prestação de contas, quando ocorre de forma dolosa, acarreta violação ao Princípio da Publicidade. Todavia, o simples atraso na entrega das contas, sem que exista dolo na espécie, não configura ato de improbidade.** 3. Hipótese em que não foi demonstrada a indispensável prática dolosa da conduta de atentado aos princípios da Administração Pública. **Ausência de ato de improbidade administrativa.** Agravo regimental improvido. (Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 20/08/2013, DJe 30/08/2013)

65. No voto que conduziu o julgado acima referido, o eminente Ministro Humberto Martins, ao mensurar a necessidade de avaliação do elemento subjetivo com o fito de confirmar a presença do dolo, traçou um paralelo com as garantias processuais na seara penal, vejamos:

[...] os agentes públicos tiveram conduta ímproba porque praticaram ato administrativo eivado de ilegalidade. Ora, como já enfatizado, não se pode confundir ilegalidade com improbidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente

¹⁰in <https://jus.com.br/artigos/66529/a-nao-prestacao-de-contas-como-ato-de-improbidade-administrativa>, disponível em 6/8/2020.

ímprobo, elemento que se materializa em atos ou fatos da realidade. Conforme registramos em sede doutrinária, *"para efeito de caracterização do elemento subjetivo do tipo, em atos de improbidade administrativa, devem ser obedecidos, mutatis mutandis, os mesmos padrões conceituais que orientam nosso sistema penal, fundados na teoria finalista [...]"*. (grifei)

66.Nos processos em curso na Corte de Contas, em que se apura a omissão no dever de prestar contas – hipótese que resulta no julgamento pela irregularidade das contas e, na maioria das vezes, na condenação em débito e na aplicação de sanção –, a irregularidade estará configurada, independentemente de a conduta se mostrar dolosa. O ilícito relacionado à falta de prestação de contas da Lei de Improbidade Administrativa, ao revés, reclama o reconhecimento do dolo.

67.Daí porque a omissão no dever de prestar contas não pode levar à presunção do cometimento de ato doloso, tampouco à presunção de que se tenha por verificado ato tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. Tendo em conta que o elemento dolo, na esteira da jurisprudência majoritária do STJ, é condição *sine qua non* para a configuração dos atos de improbidade tipificados no art. 11 da Lei 8.429/1992; e considerando que a Corte de Contas não tem competência para perquirir e declarar o dolo, não vejo como conferir o mesmo tratamento jurídico à omissão no dever de prestar contas previsto no art. 16, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992; e à conduta de não prestar contas tipificada no art. 11, inciso VI, da LIA.

68.De se destacar, ademais, que o dolo nunca deve ser presumido; deve ser sempre provado. Nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello, citando o também festejado Professor Carlos Maximiliano, **a presunção sempre será pela não existência do dolo**, *verbis*:

Acresce que, esteja ou não em pauta, a suposição de conluio, o certo é que dolo, má fé, à toda evidência, não se presumem. Bem o disse CARLOS MAXIMILIANO, o príncipe de nossos mestres de exegese:

"O dolo não se presume: na dúvida, prefere-se a exegese que o exclui.

*Todas as presunções militam a favor de uma conduta honesta e justa; só em face de indícios decisivos, bem fundadas conjeturas, se admite haver alguém agido com propósitos cavilosos, intuitos contrários ao Direito, ou à Moral."*¹¹(grifo nosso)

69.Há que se ponderar, ainda, para o fato de o Tribunal de Contas da União, até pelos contornos da sua missão constitucional, não se encontrar devidamente aparelhado para examinar e declarar que determinado ato foi praticado dolosamente. Note-se que os procedimentos utilizados na Corte de Contas, mesmo os previstos para os processos de contas, não asseguram, na mesma extensão dos processos judiciais, o exercício da ampla defesa e do contraditório.¹²

70.Não se disponibilizam ao Tribunal de Contas da União, por exemplo, os instrumentos investigatórios próprios das polícias judiciárias. Desse modo, a produção de provas por iniciativa do próprio TCU está limitada à fiscalização executada por seus auditores, o que inclui auditorias e diligências. Não obstante a excelência do corpo de auditores, o trabalho investigativo realizado por um órgão policial, sobretudo quando **autorizado judicialmente**, com muito mais condições poderá amearhar provas cabais da existência de dolo.

71.Nos processos administrativos em geral, a exemplo do procedimento de controle externo, não cabe a análise da existência de dolo, basta que se confirme, ainda que tacitamente, a voluntariedade

¹¹ O Princípio do Enriquecimento sem Causa em Direito Administrativo, *in* <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47085/45796>, disponível em 10/8/2020.

¹² Como agravante, há que se considerar que grande parte dos julgados do TCU, embora possam ser combatidos na via recursal, não garantem o duplo grau de jurisdição. Luís Henrique Lima, Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas de Santa Catarina, explica que nos *"processos de controle externo, as peças recursais são apreciadas pelo próprio Tribunal que proferiu a deliberação atacada, ainda que sob exame de outro Relator ou de colegiado mais amplo. Desta forma, decisões monocráticas podem ser questionadas nas Câmaras e julgados das Câmaras reapreciados pelo Tribunal Pleno, mas os acórdãos proferidos pelo Plenário somente por ele podem ser revistos"* (Processos de Controle Externo, Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 32).

do ato¹³. Afinal, a ocorrência da infração administrativa, além da tipicidade e da culpabilidade, requer apenas que a conduta seja voluntária.

72.O princípio da voluntariedade, consoante abordagem de Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁴, não exige a caracterização da culpa ou do dolo para a configuração da infração administrativa, mas somente a verificação do *animus* naquela conduta repelida pelo Direito. A irregularidade administrativa, portanto, decorre da confirmação de que a conduta externa, comissiva ou omissiva, além de ser contrária ao direito, resulta da vontade de determinado agente público ou a este equiparado.

73.A exemplo de processos que tramitam em outras instâncias não judiciais, não se afasta que, em certa medida, o processo de controle externo possa contemplar a análise da voluntariedade do ato, entretanto, isso não lhe autoriza perquirir se esse ato foi praticado com dolo.

74.Em suma, da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – inclusive no julgamento de Temas com repercussão geral reconhecida –, colhe-se que a ressalva estabelecida no art. 37, § 5º, *in fine*, da Constituição Federal, deve estar restrita às hipóteses de cometimento de ilícito penal ou ato de improbidade administrativa doloso, assim reconhecidos pelo órgão judicial competente, observado, em relação aos atos de improbidade administrativa, o procedimento previsto na Lei 8.429/1992.

75.Ante tal constatação, e admitindo que a jurisprudência da Corte de Contas venha a agasalhar a não incidência da ressalva prevista no § 5º do art. 37 da CF nos processos de controle externo de competência do TCU, cabe perquirir que regramento legal deve orientar a verificação da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário, notadamente nas tomadas de contas especiais (TCE).

76.Nos termos do referido dispositivo constitucional, somente lei, em sentido formal, poderá dispor sobre a prescrição, senão vejamos:

Art. 37. (...)

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

77.Decorre, pois, que qualquer regra tendente a fixar os prazos de prescrição, independentemente do ramo do Direito a que se dirige, deve ser estabelecida por lei *strictu sensu*. Inexistindo normas sobre prescrição na Lei Orgânica do TCU ou em qualquer outro diploma legal que, de modo específico, discipline o processo que tramita na Corte de Contas, cabe avaliar que normativo legal deve orientar o reconhecimento da prescrição nos processos (procedimentos) de competência do Tribunal de Contas da União.

78.Nesse sentido, a dúvida que exsurge é se deve o intérprete valer-se da técnica de integração normativa por meio da analogia, prevista no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, ou se deve observar a regra geral, qual seja a do art. 205 do Código Civil, que estabelece que a prescrição ocorre no prazo de dez anos.

79.Ao apreciar a incidência da prescrição em face da pretensão punitiva, em incidente de uniformização de jurisprudência, o Plenário da Corte de Contas, por meio do Acórdão 1.441/2016, discutiu, com certa profundidade, diversas teses afetas à prescrição da **pretensão sancionatória**. Assim, consoante as discussões que fundamentaram o aludido *decisum*, haja vista a variedade de decisões acerca do prazo prescricional das sanções aplicadas pelo TCU existente à época, o Plenário do Tribunal, entre outros entendimentos, deixou assente que **“a pretensão punitiva do**

¹³ Denomina-se ato jurídico o fato jurídico cujo suporte fático tenha *cerne* uma exteriorização consciente de vontade, dirigida a obter um resultado juridicamente protegido ou não-proibido e possível (...) Com efeito, para compor suporte fático suficiente de ato jurídico a vontade há de ser *consciente* em virtude do que aquele que a declara ou manifesta deve saber que a está declarando ou manifestando com o sentido próprio. (grifos no original, MELLO, Marcos Bernardes de, *Teoria do Fato Jurídico*, 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 1993, p. 113-114)

¹⁴ *Curso de direito administrativo*, 26 ed, São Paulo: Malheiros, 2009. p. 8.

Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil.¹⁵

80. Na condição de Redator do referido acórdão, o douto Ministro Walton Alencar Rodrigues externou compreensão no sentido de que, sendo a matéria de estrita reserva legal, não caberia a utilização de analogia na solução da controvérsia. Sustentou Sua Excelência, então, que o art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro admite a deliberação de questão jurídica com base na analogia, nos costumes e nos princípios gerais do direito, mas apenas quando a lei for omissa. No caso da prescrição da pretensão punitiva, segundo o Redator, não haveria lacuna a ser preenchida, tendo em conta a incidência direta do art. 205 do Código Civil.

81. Considerando a ausência de lei específica, o Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, em seu voto, defendeu que o único prazo prescricional aplicável ao processo de controle externo é o indicado no art. 205 do Código Civil, eis que esta é “a regra geral e não se pode ignorar que os institutos que integram a parte geral da legislação civil codificada espraiam-se por todo o ordenamento jurídico, suplementando-o e integrando-o”. O Eminentíssimo Redator, defendendo a “*incidência da regra geral de prescrição assentada no Código Civil, aplicável a todos os casos em que a lei sobre ela não dispuser explicitamente*”, sustentou que a parte geral do referido Código, por contemplar princípios que não se restringem à matéria cível, apresenta regras aplicáveis a outros ramos do direito.

82. Em declaração de voto formulada para a mesma deliberação, o Exmo. Ministro Bruno Dantas abordou o assunto do seguinte modo, *in verbis*:

37. **Não vislumbro possibilidade jurídica de desrespeitarmos essas duas vontades da mais alta legitimidade no quadro de um Estado Democrático de Direito: a do poder constituinte, ao atribuir unicamente ao legislador a decisão sobre o prazo prescricional aplicável; e a do legislador, ao definir que, na ausência de lei específica, vigora o prazo geral de dez anos.** (destaquei)

83. O Eminentíssimo Ministro Walton Alencar Rodrigues, ainda em seu voto, sustentou que, sob variados aspectos e circunstâncias, o direito público e o direito privado devem ser vistos como um todo, motivo pelo qual se admite a utilização de normas do direito civil no âmbito da Corte de Contas. Neste ponto, sua opinião se alinhou com a do Exmo. Ministro Bruno Dantas, que assim se pronunciou:

39. Cabe destacar, ainda, que é indevida a oposição entre o público e o privado estabelecida com a finalidade de afastar incidência da regra decenal. **O alcance da parte geral do Código Civil não se limita às relações privadas, enfeixando regras que conformam verdadeira “Teoria Geral do Direito”.** Esse é o entendimento da doutrina, nacional e estrangeira, citada no voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues (Caio Mário da Silva Pereira, Paulo Nader, Maria Helena Diniz, além de Marcel Planiol, Georges Ripert e Jean Boulanger).

84. Destarte, **os fundamentos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário**, sobretudo no que concerne à utilização de normas do Código Civil relacionadas à prescrição, **se válidos para o delineamento da prescrição da pretensão punitiva no âmbito da Corte de Contas, também se mostram adequados para parametrizar a prescrição da pretensão de ressarcimento.** Afinal, a pretensão punitiva tem natureza essencialmente sancionatória, enquanto a pretensão de ressarcimento tem natureza reparatória ou compensatória, matérias que guardam mais afinidade com a legislação cível, em especial com a atinente à responsabilidade civil.¹⁶

85. Compreendo, pois, que, em razão de seu caráter genérico e da ausência de normas específicas que disciplinem o assunto, **o art. 205 do Código Civil – que constitui a regra geral de**

¹⁵ Subitem 9.1.1 do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

¹⁶ Francisco Eduardo Carrilho Chaves afirma que a “*função judicante é outra umbilicalmente identificada com os tribunais de contas, que julgam as contas dos administradores e demais responsáveis... Faz-se imperioso deixar claro que a cobrança de um prejuízo causado (imputação de débito) tem natureza de responsabilização civil para a recomposição do status quo ante dos cofres públicos, que foi alterado pela ação do responsável. Cobrar débito não é impor sanção*” (destaques no original, op. cit., p. 46-47).

prescrição – deve incidir, a priori, em todas as situações para as quais a lei não tenha estabelecido prazo inferior. O prazo de dez anos, assim, constitui a prescrição ordinária, eis que aplicável quando a lei não estabelece prazo menor.

86.As normas de direito civil, notadamente as insertas na parte geral do Código Civil, por sua abrangência e estofamento em sólidos princípios de direito, devem orientar a aplicação do Direito em todos os ramos, quando não conflitantes com matérias especificamente reguladas. Sobre essa possibilidade, vejamos o que diz o saudoso e renomado civilista Caio Mário da Silva Pereira:

Embora o direito civil se tenha como um dos ramos do direito privado, a rigor é bem mais que isto. Enfeixa os princípios de aplicação corrente, de aplicação generalizada e não restritiva à matéria cível. **É no direito civil que se aprende a técnica jurídica mais característica de um sistema.(...)** Nele **se situam princípios que a rigor não lhes são peculiares nem exclusivos, mas constituem normas gerais que se projetam a todo arcabouço jurídico: o direito civil enuncia as regras de hermenêutica**, os princípios relativos à prova dos negócios jurídicos, a noção dos defeitos dos atos jurídicos, **a organização sistemática da prescrição**, etc., institutos comuns a todos os ramos do direito, tão bem manipulados pelos civilistas quanto pelos publicistas.¹⁷ (grifo nosso)

87.Por esse caminho não se estará a preencher hiatos, mas sim a reconhecer que, na inexistência de norma específica para a hipótese, deve incidir a regra fixada no art. 205 do Código Civil. Conquanto inespecífica, a referida norma é perfeitamente aplicável para regular a matéria da prescrição da pretensão de ressarcimento em processos de controle externo. A adequação da incidência da regra geral estabelecida no art. 205 do Código Civil decorre, não apenas da larga abrangência e da natureza principiológica da parte geral do Direito Civil, mas, sobretudo, de sua perfeita compatibilidade com as normas que, desde muito, regem o procedimento de controle externo.

88.Como visto anteriormente, o Código Civil, por muito tempo, orientou o exame da prescrição nos processos que tramitam na Corte de Contas. Conforme rememorado, para os fatos anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988, a jurisprudência do TCU oscilava entre as teses que reconheciam a prescrição no prazo de vinte anos e aquela que sustentava a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, sempre com base em dispositivos do Código Civil de 1916. Para os fatos posteriores à promulgação da Constituição de 1988, aqueles que defendiam a prescritibilidade vintenária continuavam escorados na Lei 3.071/1916, enquanto os demais suscitavam a incidência do art. 37, § 5º, da CF/88.

89.Após a entrada em vigor do atual Código Civil, os integrantes da corrente que defendia a incidência da prescrição passaram a utilizar, como fundamento, os arts. 205 e 2.028 dessa lei. Somente em 2008, com o julgamento do já referido MS 26.210-9/DF, é que a jurisprudência da Corte de Contas se pacificou em torno da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento. Especificamente quanto à prescrição da pretensão punitiva, o Plenário do TCU, por meio do Acórdão 1.441/2016, deliberou que, por diversos aspectos, o instituto da prescrição deveria ser regido pelo atual Código Civil.

90.E nesse passo, para que não se afronte a harmonia e o caráter sistêmico de suas normas, o Código Civil também pode e deve servir de parâmetro para o regramento de outras questões, como, por exemplo, e no que couber: as causas de suspensão previstas nos arts. 198 e 200; as causas interruptivas do art. 202, incisos I e VI; o recomeço da contagem do prazo estabelecido no art. 202, parágrafo único; a prescrição intercorrente prevista no art. 202, parágrafo único; os efeitos da interrupção efetuada contra devedor solidário, *ex vi* do art. 204, § 1º, *in fine*; o prazo geral de dez anos previsto no art. 205; e, o dever de guarda de documentos de que trata o art. 1.194.

91.Em face do até aqui exposto, **não vislumbro óbice de que o reconhecimento da prescrição da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos – instrumentalizada nos processos de contas que tramitam no TCU – também se subordine ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil**, a contar da data de ocorrência da irregularidade que deu origem ao débito, em consonância com o art. 189 da mesma lei.

¹⁷ *Instituições de Direito Civil*, Rio de Janeiro: Forense, 2ª ed., 1966, p. 27.

92. A outra opção seria valer-se da integração normativa com o uso da analogia, alternativa prevista no art. 4º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro. Para tanto, faz-se necessário que as situações, embora distintas, guardem similitudes suficientes para justificar a utilização de norma originalmente prevista para outra circunstância. Com objetividade, esclarece Maria Helena Diniz que a analogia “*consiste em aplicar a um caso não previsto de modo direto ou específico por uma norma jurídica, uma norma prevista para uma hipótese distinta, mas semelhante ao caso não contemplado*”.¹⁸

93. É consenso na doutrina que a analogia resulta na aplicação, ao caso concreto, de uma norma prevista para uma hipótese distinta, desde que reconhecida a semelhança entre o referido caso e a hipótese prevista na norma. Consoante assinala Luiz Sérgio Fernandes Souza:

A partir destes conceitos é possível verificar que o senso comum dos juristas identifica, na noção de *analogia*, pelo menos dois elementos: a *semelhança* entre a hipótese legal e aquela não regulada e a necessidade da aplicação de *um raciocínio lógico* para que se possa verificar esta relação.

(...)

De fato, ao afirmar que o emprego da analogia exige a presença de semelhanças entre as entidades, fatos ou coisas comparadas, não se diz tudo, pois necessário também, a legitimar o recurso à analogia, que as semelhanças existentes sejam relevantes, e mais, que as dessemelhanças entre as entidades, coisas ou fatos comparados sejam irrelevantes. Vê-se, assim, que o aspecto valorativo – com todo o seu grau de subjetividade – interfere na construção do argumento. A par disto tudo, em certas situações, instaura um quadro de violência simbólica.¹⁹

94. Reforçando a importância da existência de relevante semelhança entre as hipóteses positivadas e os casos não previstos por norma jurídica, trago as considerações de Deocleciano Torrieri Guimarães sobre a analogia:

Diz-se da existência de semelhança entre coisas diversas entre si. Juridicamente, é o processo lógico que autoriza o juiz a adaptar a um caso concreto, não previsto pelo legislador, uma norma que possua o mesmo fundamento. Pode-se dizer, ainda, que é a operação pela qual se aplica a um caso não previsto norma que diz a uma situação prevista, havendo entre elas identidade de razões, de causas ou de afins.²⁰

95. Portanto, havendo semelhança, identidade ou afinidade entre o caso concreto e a hipótese prevista na norma existente, seria aplicável a analogia *legis* para suprimento da lacuna verificada.

96. Não obstante, como veremos mais adiante, as normas de direito administrativo que tratam da prescrição evidenciam, sob certos aspectos, caracteres que podem se mostrar incompatíveis com o processo de contas de competência do TCU. Conquanto essas normas apresentem semelhanças com os processos de controle externo, notadamente nas notas de Direito Público, também há divergências e incongruências entre as hipóteses previstas no texto da lei e os casos que demandariam a integração normativa.

97. Uma vez que a jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal não apresenta solução acerca da norma a ser empregada na regulação da questão da prescrição da pretensão de ressarcimento no âmbito do TCU, entendo oportuno examinar a temática à luz da jurisprudência do Egrégio STJ.

98. Registro, de pronto, não ignorar que a mais recente jurisprudência do STJ, de modo majoritário, valendo-se da integração normativa com o uso da analogia, consagra a aplicação do prazo de prescrição quinquenal nos processos de competência da Corte de Contas. Desta feita, tanto quando agasalhava a tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento, quanto após a evolução do entendimento em sentido diverso, extrai-se da jurisprudência do Eg. STJ que, não havendo previsão

¹⁸ DINIZ, Maria Helena, *Curso de Direito Civil Brasileiro. Teoria Geral do Direito Civil*, 32ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015, p. 86.

¹⁹ SOUZA, Luiz Sérgio Fernandes, in <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/159/edicao-1/lacunas-no-direito>, disponível em 10/8/2020.

²⁰ *Dicionário Técnico Jurídico*, São Paulo: Rideel, 1995, p. 68.

legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser aplicado o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/1932 e 1º da Lei 9.873/1999, conforme se extrai dos seguintes precedentes, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE. MULTA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. ART. 1º DA LEI 9.873/1999. INAPLICABILIDADE. 1. A pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao Erário é imprescritível. Por decorrência lógica, tampouco prescreve a Tomada de Contas Especial no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao Erário e à determinação do ressarcimento do prejuízo apurado. Precedente do STF. 2. **Diferente solução se aplica ao prazo prescricional para a instauração da Tomada de Contas no que diz respeito à aplicação da multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. Em relação à imposição da penalidade, incide, em regra, o prazo quinquenal.** 3. Inaplicável à hipótese dos autos o disposto no art. 1º da Lei 9.873/1999, que estabelece que, nos casos em que o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal. Isso porque a instância de origem apenas consignou que as condutas imputadas ao gestor público não caracterizavam crime, sendo impossível depreender do acórdão recorrido a causa da aplicação da multa. Dessa forma, é inviável, em Recurso Especial, analisar as provas dos autos para verificar se a causa da imputação da multa também constitui crime (Súmula 7/STJ). 4. Recursos Especiais parcialmente providos para afastar a prescrição relativamente ao ressarcimento por danos causados ao Erário. (REsp 894.539/PI, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2009, DJe 27/08/2009, destacamos)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO A INSTRUÇÃO NORMATIVA. EXAME INCABÍVEL EM SEDE DE APELO ESPECIAL. ARTS. 31 E 57 DA LEI 8.443/92, 471 DO CPC, 884 DO CC, 26, VI, E 27, § 1º, DA LEI 9.784/99. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. TESE DE PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA OU FALHA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPUTAÇÃO DO DÉBITO E APLICAÇÃO DE SANÇÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE HIPÓTESE DE IMPRESCRITIBILIDADE. LACUNA LEGISLATIVA. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO POR ANALOGIA. APLICAÇÃO DO PRAZO QUINQUENAL. DECURSO. OCORRÊNCIA.

(...)

5. Eventual desvio de verbas ou qualquer outra ilegalidade que importe prejuízo ao erário poderá ser objeto de ação de ressarcimento, perante o Poder Judiciário, a qualquer tempo, eis que imprescritível, hipótese em que o ônus da prova do efetivo prejuízo e da responsabilidade do seu causador incumbe a quem pleiteia o ressarcimento.

6. **Na tomada de contas especial, diversamente, o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, que se torna o responsável pelo débito e multa por mera presunção de prejuízo ao erário se ausente ou falha a prestação de contas. Nessas circunstâncias, a atuação administrativa deve encontrar limites temporais, sob pena de sujeitar os responsáveis pela aplicação de repasses de verbas federais a provarem, eles, a qualquer tempo, mesmo que decorridas décadas, a adequada aplicação dos recursos que um dia geriram, em flagrante ofensa a princípios basilares do Estado de Direito, como a segurança jurídica e ampla defesa.**

7. **Em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99.** Em hipótese similar à presente, porquanto ausente prazo decadencial específico no que concerne ao exercício do poder de polícia pela Administração, antes do advento da Lei 9.873/99, a Primeira Seção desta Corte, no julgamento do REsp 1.105.442/RJ (Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, DJe 22/2/2011), sob o rito do art. 543-C do CPC, assentou ser ele de 5 anos, valendo-se da aplicação analógica do art. 1º do Decreto 20.910/32.

8. **Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido para julgar procedente o pedido inicial, desconstituindo a decisão do Tribunal de Contas da União no processo de tomada de contas especial do Convênio 5013/96, ressaltando-se a via judicial para o pleito de eventual ressarcimento.** (REsp 1480350/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/04/2016, DJe 12/04/2016, destacamos)

ADMINISTRATIVO. PREFEITO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. TCU. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. PRECEDENTE DA SEGUNDA TURMA: RESP N. 1.480.350/RS. PRECEDENTE DA PRIMEIRA TURMA: RESP N. 1.129.206/PR. I - Ação originária visando à anulação do procedimento administrativo instaurado no TCU contra o autor que, enquanto Prefeito do Município de Pedra/PE, teria superfaturado obras de construção de escolas municipais, culminando na condenação ao ressarcimento de parte da quantia recebida em virtude do Convênio n. 5.328/96, e multa. II - **Prescrição quinquenal reconhecida, considerando que a vigência do referido Convênio data de 1997, e a Tomada de Contas foi instaurada pelo TCU somente em 2005.** III - Os autos não versam sobre ação de ressarcimento para o fim de se estabelecer sobre a imprescritibilidade nos termos constitucionais respectivos. IV - **‘Em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99’** (REsp n. 1.480.350/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, primeira turma, julgado em 5/4/2016, DJe 12/4/2016). V - Precedente análogo da Primeira Turma, sob o enfoque da Lei n. 9.874/99. VI- Recurso especial improvido. (REsp 1464480/PE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/06/2017, DJe 23/06/2017, destacamos)

99. Em linha com esses precedentes, foram proferidas diversas decisões monocráticas no sentido da aplicação do prazo quinquenal, a exemplo daquelas exaradas nos Recursos Especiais 1.817.077/PE, Rel. Ministra Regina Helena Costa; 1.777.077/PE, Rel. Ministra Assusete Magalhães; 1.688.743/CE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques; 1.426.396/SE e 1.601.482/RN, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho; 1.735.909/AC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, entre outras.

100. Dos precedentes cujas ementas foram transcritas neste parecer, revela-se paradigmático o julgamento do REsp 1.480.350/RS pelo STJ, no qual foi consagrada a atual tese de que *“em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99”*, nos termos da respectiva ementa.

101. Naquela oportunidade, evoluindo o entendimento que prevaleceu no julgamento do REsp 894.539/PI (ementa acima transcrita) – em que se aplicou o prazo quinquenal para a instauração da tomada de contas especial apenas no tocante à aplicação da multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 – o STJ decidiu pela aplicação do prazo quinquenal não apenas à pretensão punitiva da Corte de Contas, mas também à pretensão do ressarcimento do débito.

102. Para tanto, com base nas razões expostas pelo eminente Ministro-Relator Benedito Gonçalves, o STJ pautou seu entendimento na diferenciação entre o processo de controle externo que tramita no âmbito do TCU e a ação de ressarcimento ajuizada perante o Poder Judiciário, notadamente no que diz respeito ao ônus da prova. Daí extraíndo que, enquanto no processo de tomada de contas o ônus da prova da boa e regular aplicação das verbas públicas é imputado ao responsável pela gestão dos recursos repassados pela União, na ação de ressarcimento o ônus da prova do dano ao erário cabe a quem requer o ressarcimento perante o Poder Judiciário.

103. Justamente dessa distinção entre o ônus da prova no processo de controle externo e na ação de ressarcimento, derivou-se o principal fundamento para que o STJ concluísse que, diferentemente do que ocorria com a ação de ressarcimento, a atuação do Tribunal de Contas da União, inclusive quanto à pretensão de ressarcimento ao erário, estaria sujeita à prescrição, não cabendo, pois, aplicar aos processos de controle externo a ressalva presente na parte final do § 5º

do art. 37 da Constituição, como bem restou assentado no voto do Ministro-Relator Benedito Gonçalves, *in verbis*:

Não se olvida que as ‘ações de ressarcimento’ são imprescritíveis, conforme dispõe expressamente o texto constitucional, o que tem sido observado e reiterado nos julgamentos desta Corte, seja em sede de ação de improbidade com pedido de ressarcimento, seja em ação com o fim exclusivo de ressarcir o erário.

No entanto, os autos não versam sobre o exercício do direito de ação, ou seja, de pedir ressarcimento perante o Poder Judiciário. Ao contrário, tratam da imputação de débito e aplicação de multa promovida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa, **oportunidade em que não há falar em exercício do direito de ação.**

Trata-se de procedimento de controle das finanças públicas, de grande valia, a fim de constituir crédito não tributário, no caso de contas julgadas irregulares, com reconhecido status de título executivo extrajudicial, nos termos dos arts. 19, caput, e 24 da Lei 8.443/92...

Sob esse prisma, **o ônus da prova do adequado e regular emprego das verbas públicas é imputado, como não poderia ser diferente, ao responsável pela utilização dos valores repassados pela União.** Assim, a não comprovação da adequada aplicação dos recursos públicos traduz, apenas por presunção, a ocorrência de prejuízo ao erário e, conseqüentemente, a imputação do débito e multa ao gestor falho ou faltoso. **E nesse ponto reside o principal fundamento para entender que a atuação administrativa está sujeita a prazo para a constituição do crédito não tributário.**

Enquanto que na tomada de contas especial o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, característica intrínseca do processo de prestação ou tomada de contas; na ação de ressarcimento, imprescritível, o ônus da prova do efetivo prejuízo ao erário incumbe a quem pleiteia o ressarcimento, perante o Poder Judiciário.

Não é razoável cogitar, mediante singelo raciocínio lógico, que ex-gestor público permaneça obrigado a provar que aplicou adequadamente verbas públicas após 30, 40 ou 50 anos dos fatos a serem provados, em flagrante vulneração dos princípios da segurança jurídica e da ampla defesa, bases do ordenamento jurídico, afinal é notória a instabilidade jurídica e a dificuldade, ou mesmo impossibilidade, de produção de provas após o decurso de muito tempo.

Lado outro, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento visa, à evidência, o resguardo do patrimônio público a qualquer tempo. **Nessa hipótese, conforme a dicção constitucional ‘ação de ressarcimento’, o ônus da prova incumbe a quem alega a ocorrência do prejuízo ao erário e atribui responsabilidade ao seu causador, perante o Poder Judiciário.** Assim, a exceção constitucional à regra da prescritibilidade pressupõe o exercício da jurisdição e a efetiva prova do prejuízo ao erário e da responsabilidade do seu causador, ônus de quem pleiteia.

Caso contrário, admitir-se-ia Estado de Exceção, onde qualquer ex-gestor público demandado pelo TCU, em tomada de contas especial, estaria obrigado a provar, ele, a qualquer tempo, mesmo que decorridas décadas, a adequada aplicação de verbas federais repassadas, independentemente da comprovação de efetivo prejuízo ao erário.

Dessa forma, repito, a atuação do Tribunal de Contas da União, mediante tomada de contas especial, atribuindo o ônus da prova a quem recebeu repasse de verbas públicas federais é legítimo e possível, nos termos da legislação, em especial a Lei 8.443/92. Entretanto, a não sujeição dessa atuação a limite temporal conduziria a situações de profunda e grave perplexidade, contrárias ao Estado de Direito. (Destacamos)

104. Extrai-se, pois, que superada a questão concernente à aplicabilidade da ressalva constante da parte final do § 5º do art. 37 da Constituição aos processos de controle externo, especialmente na tomada de contas especial, o STJ avançou na discussão com vistas a identificar o prazo prescricional que, no seu entender, seria aplicável aos processos que tramitam no âmbito da Corte de Contas.

105. Assim, partindo do entendimento de que inexistiria “prazo previsto na legislação para essa específica atuação administrativa” e descartando, “de pronto, a aplicação das regras gerais de prescrição previstas no Código Civil em virtude da especificidade do Direito Administrativo em face do Direito Privado”, o STJ se valeu da analogia, como recurso de integração legislativa, para asseverar que a tomada de contas especial estaria sujeita ao prazo prescricional de 5 (cinco) anos. Isso sob o entendimento de que não haveria “motivo bastante para distinguir a hipótese dos autos ao das regras específicas similares, em que a Administração possui o prazo de 5 anos para apurar infrações, ou mesmo da regra geral que impõe o prazo de 5 anos para as ações dos administrados contra a Administração”, conforme se depreende dos fundamentos do voto do Ministro-Relator Benedito Gonçalves, nestes termos:

Uma vez assentado, conforme entendimento supra, que a atuação do Tribunal de Contas da União deve sujeitar-se a prazo para a tomada de contas especial, **incumbe tratar da ausência de prazo previsto na legislação para essa específica atuação administrativa.**

Afinal, o art. 8º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443/92), ao tratar do aspecto temporal na tomada de contas especial, apenas prevê que ‘a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano’ no caso de ‘não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União’.

Dessa forma, resulta imperativo o uso da analogia, como recurso de integração legislativa, conforme permissivo do art. 4º da LINDB, para o fim de aferir o prazo para o agir da Administração.

Nesse passo, descarto, de pronto, a aplicação das regras gerais de prescrição previstas no Código Civil em virtude da especificidade do Direito Administrativo em face do Direito Privado...

(...)

Percebe-se, o prazo máximo de cinco anos é uma constante para as hipóteses de decadência ou prescrição nas relações com o Poder Público, seja por meio de regra geral quando está no pólo [sic] passivo da relação, seja por meio de inúmeras regras específicas quando está no pólo [sic] ativo da relação jurídica.

Dessa forma, entendo que não há motivo bastante para distinguir a hipótese dos autos ao das regras específicas similares, em que a Administração possui o prazo de 5 anos para apurar infrações, ou mesmo da regra geral que impõe o prazo de 5 anos para as ações dos administrados contra a Administração.

(...)

Isto posto, a tomada de contas especial está sujeita ao prazo decadencial de 5 anos desde quando exigível, limite temporal para que irregularidade nas contas gere presunção de prejuízo ao erário e importe na imputação do débito e multa ao responsável. Expirado esse prazo, ressalva-se a via judicial para eventual ação de ressarcimento, esta imprescritível, oportunidade em que deverá ser provado o efetivo prejuízo ao erário e a responsabilidade do acionado.

106. Embora o STJ tenha se baseado na existência de diversas normas de direito administrativo que estabeleceram, para as matérias nelas disciplinadas, o prazo decadencial ou prescricional de 5 (cinco) anos, compreendo, com a máxima vênia, que **a Corte Superior não se aprofundou na análise dessas normas com o fim de avaliar se seriam realmente compatíveis, ou melhor dizendo, não conflitantes com as finalidades e especificidades dos processos de controle externo**, por meio dos quais se desenvolve a atuação da Corte de Contas.

107. Nesse sentido, observo que o Acórdão prolatado no **REsp 894.539/PI** defende a aplicação da Lei 9.873/1999 apenas para a prescrição da aplicação de multas fundamentadas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992, eis que admite a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento.

Quanto à decisão prolatada no **REsp 1.480.350/RS**, convém enfatizar que o Exmo. Ministro-Relator Benedito Gonçalves utiliza-se do argumento de que o ônus da prova recai sobre o responsável apenas para defender a existência de prescrição, isto é, não o utiliza para defender a aplicação do prazo previsto na Lei 9.873/1999. A decisão adotada no **REsp 1.464.480/PE** também não se aprofunda na análise da aplicação de normas de Direito Administrativo, limitando-se a citar, como precedente, o REsp 1.480.350/RS.

108. Os arestos supracitados, portanto, em que pese o desenvolvimento de teses que asseveram a necessidade do reconhecimento da prescrição, não adentraram no exame da compatibilidade da norma elegida, qual seja a Lei 9.873/1999, com as peculiaridades do processo no âmbito do Tribunal de Contas da União. Ainda que tais julgados tivessem realizado o exame minudente da matéria, serviriam, tão somente, como elementos formadores de convicção a respeito da norma a incidir sobre a questão da prescrição da pretensão de ressarcimento – não apenas pela ausência de caráter vinculante, como também pela observância, sempre necessária, do princípio da independência das instâncias.

109. Dito isso, devo destacar que, em nosso sistema, havendo, de fato, uma lacuna legislativa, essa deve ser resolvida a partir de rastreamento feito no próprio ordenamento jurídico. Em se tratando de prescrição, por força de norma constitucional, o complemento deve ser extraído de norma legal em sentido estrito. O art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/1942), **para fins de solução das lacunas da lei, concebe a utilização da analogia, dos costumes e dos princípios gerais do direito.**

110. No entanto, conforme já registrei, para além da utilização de um prazo prescricional que aparente ser mais adequado para as instâncias administrativas, é necessário avaliar se as referidas normas, ainda que regulem procedimentos administrativos, se amoldam aos processos de contas e de fiscalização que tramitam no TCU.²¹

111. Não basta atribuir à utilização dos métodos de interpretações analógica e extensiva mera potencialidade teórica de resolver a contento a *quaestio iuris* relacionada à prescrição da pretensão punitiva e de *ressarcimento* no âmbito do Tribunal de Contas. É imprescindível que as normas que se pretende aplicar analogicamente sejam capazes de disciplinar, de forma ampla e integral, o processo de controle externo com toda a sua complexidade e especificidades, sem que a aplicação indiscriminada dessas normas resulte em incoerências, omissões e obscuridades que, em última análise, acabem por inviabilizar o próprio processo de controle externo.

112. Sendo assim, faz-se necessário examinar e explorar as normas possivelmente incidentes, visando à seleção da que melhor se amolda às particularidades do processo no âmbito da Corte de Contas e à identificação dos diplomas normativos cuja origem e aplicabilidade não guardam familiaridade com o procedimento em tela. Nessa análise, importante ter sempre em conta, consoante já registrado, que somente lei formal pode dispor sobre a prescrição, conforme disciplina do art. 37 da Constituição Federal.

113. Colhe-se, da jurisprudência do TCU, diversas teses que buscam vincular a prescrição do débito a diplomas legais que regulam a instância administrativa, quais sejam: a Lei da Prescrição Administrativa (Lei 9.873/1999); o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União (Lei 8.112/1990); a Lei do Processo Administrativo (Lei 9.784/1999); e a Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980). Embora sejam referidas com menos frequência, registrem-se, ainda, outras normas de natureza administrativa que tratam de aspectos relacionados à prescrição, tais como o Decreto 20.910/1932 e as Leis 5.172/1966, 8.429/1992, 12.529/2011 e 12.846/2013.

114. Conquanto ambas sejam não judiciais, não há que se confundir a instância de controle externo com a instância administrativa em sentido estrito, regulada, entre outras, pelas Leis 9.784/1999 e 8.112/1990. As significativas diferenças entre o procedimento de controle externo e o

²¹ Luís Henrique Lima explica que os processos de contas e os processos de fiscalização são espécies de processos típicos de controle externo, ou como preferem muitos autores, de processos na esfera controladora, expressão constante da nova Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (op. cit., p. 21).

procedimento administrativo comum ou ordinário, não raro, evidenciam ser incompatível a utilização recíproca das normas especificamente editadas para cada um desses procedimentos.²²

115. Embora reconhecendo a natureza administrativa da instância de controle externo, Mileski evidencia a distinção, destacando algumas de suas peculiaridades:

(...) torna-se óbvio que o julgamento realizado pelo Tribunal de Contas não possui natureza jurisdicional judicial. Contudo, também não pode ser considerado meramente administrativo. Possui o caráter administrativo, mas com a qualificação do poder jurisdicional administrativo, que deriva de competência constitucional expressamente estabelecida, com a delimitação do poder de conhecer e julgar as contas prestadas pelos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.²³

116. Observo, nessa linha, que o procedimento de controle externo se distingue do procedimento administrativo propriamente dito em numerosos e variados aspectos, tais como: os que dizem respeito às finalidades e competências estabelecidas constitucionalmente; à abrangência da jurisdição; à composição do colegiado julgador; à existência de fases iniciais em outros órgãos; à formação de título executivo a partir da decisão condenatória; à inclusão de pessoas jurídicas e de particulares como responsáveis, presente ou não a solidariedade com o agente público ou com alguém a este equiparado; à variedade de recursos; à prevalência do princípio da verdade material; à audiência do Ministério Público de Contas; e, ainda, à finalidade dos processos de contas e de fiscalização.

117. A título de exuberante ilustração, reproduzo interessante observação de Carlos Ayres Britto a respeito do controle externo:

Esse o pano de fundo para uma proposição complementar: a proposição de que os processos instaurados pelos Tribunais de Contas têm sua própria ontologia. São processos de contas, e não processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos. Que não sejam processos parlamentares nem judiciais, já ficou anotado e até justificado (relembrando, apenas, que os Parlamentos decidem por critério de oportunidade e conveniência). Que também não sejam processos administrativos, basta evidenciar que as Instituições de Contas não julgam da própria atividade *externa corporis* (quem assim procede são os órgãos administrativos), mas da atividade de outros órgãos, outros agentes públicos, outras pessoas, enfim. Sua atuação é consequência de uma precedente atuação (a administrativa), e não um proceder originário. E seu operar institucional não é propriamente um tirar competências da lei para agir, mas ver se quem tirou competências da lei para agir estava autorizado a fazê-lo e em que medida.²⁴

118. Em que pese não tratar da questão da prescrição no âmbito do Tribunal de Contas da União, a Lei 8.443/1992 estabelece as bases do processo de controle externo, substancialmente divergentes e, por vezes, conflitantes com as dos processos administrativos de que tratam, por exemplo, as Leis 8.112/1990 e 9.784/1999. Em vista disso, no que diz respeito à prescrição da pretensão de ressarcimento, não extraio da jurisprudência do E. STJ, com todas as vênias, fundamento suficiente para atrair a imperiosa aplicação das regras fixadas nas referidas leis, inclusive quanto ao prazo prescricional, à definição do termo *a quo*, às causas de suspensão e interrupção da contagem do prazo e, ainda, à prescrição intercorrente.

119. Sob essa perspectiva, o Eminentíssimo Ministro Walton Alencar Rodrigues, no voto proferido por ocasião do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, apontou aspectos que revelam a

²² Como bem salienta Antonio Ed Souza Santana, Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, em “*que pese o reconhecimento de que os processos de controle externo integram a categoria de processos administrativos, muitos estudos recentes têm se dedicado ao exame específico dos contornos que delimitariam a conformação de uma natureza própria aos processos levados a efeito no âmbito dos Tribunais de Contas, denominados em regra como processos de controle externo ou processos de contas, em sentido amplo*” (*Processos de Controle Externo*, Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 109).

²³ MILESKI, Hélio Saul, *O Controle da Gestão Pública*, 2. ed, rev, Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 329.

²⁴ *O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas*, in <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>, disponível em 10/8/2020.

inadequação da utilização dos prazos fixados na Lei 8.112/1990 como parâmetros para a prescrição da pretensão punitiva. Os argumentos de Sua Excelência, a meu sentir, se amoldam também à prescrição da pretensão de ressarcimento, mormente no tocante à inconveniência do escalonamento de prazos conforme a gravidade do ilícito (art. 110), senão vejamos:

Também na seara do direito administrativo, observa-se tal solução. A Lei 8.112/1990 fixa diferentes prazos prescricionais para ações disciplinares, consignando prazo de prescrição maior para as infrações mais graves, puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão, e menor para as infrações que suscitam apenas advertência.

Por essa razão, não é adequado padronizar o prazo prescricional de cinco anos na seara do direito administrativo. É certo que a infração que desperta o poder-dever de sanção do Tribunal, consagrado nos artigos 57 e 58 da Lei 8.443/1992, é muito mais grave que singela infração de trânsito, por exemplo.

120. Especificamente quanto à Lei 9.873/1999, devo salientar que trata **exclusivamente da prescrição da ação punitiva** do Estado e não da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos. Logo no *caput* do art. 1º, resta configurado que a prescrição atinge a “*ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor*”.

121. Uma vez que se restringe a dispor sobre a prescrição da pretensão sancionatória no contexto do procedimento administrativo comum, a referida lei não busca fixar normas para questões que tenham mais afinidade com a reparação de prejuízos. Se comparada com o regramento trazido pelo Código Civil, constata-se que a Lei 9.873/1999 deixa de contemplar diversos aspectos, tais como:

a) a continuidade da contagem do prazo no caso de falecimento do responsável, norma que não poderia vigorar na pretensão punitiva, haja vista a proibição contida no art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal (art. 196 do Código Civil);

b) a impossibilidade da contagem de prazo prescricional contra os ausentes do país a serviço público da União, estados ou municípios (art. 198 do Código Civil);

c) a interrupção motivada por ato inequívoco que importe reconhecimento do direito pelo devedor, algo que somente pode ocorrer no caso da pretensão de ressarcimento (art. 202, inciso VI);

d) a interrupção operada contra o codevedor, ou seu herdeiro, que não deve prejudicar os demais coobrigados, norma que não incidiria em processo que pretenda exclusivamente a aplicação de sanção (art. 204, §2º, do Código Civil); e

e) o dever de conservar documentos, por parte do empresário e da sociedade empresária, enquanto não ocorrer a prescrição ou a decadência no tocante aos atos neles consignados (art. 1.194 do Código Civil).

122. No meu sentir, pelas razões acima, não se mostra apropriada a aplicação das regras de prescrição da Lei 9.873/1999 aos procedimentos de contas utilizados no âmbito do TCU, sobretudo quando cotejadas com as normas presentes no Código Civil.

123. As regras de prescrição estabelecidas na Lei 6.830/1980, a sua vez, foram utilizadas pelo E. STF para regular a prescrição em **ação de execução** fundada em decisão de tribunal de contas (RE 636886/AL, Rel. Ministro Alexandre de Moraes). O que não significa, contudo, serem adequadas para dispor sobre a questão no procedimento de controle externo. Afinal, a Lei 6.830/1980 serve como regramento de ações judiciais executórias de débitos já constituídos. Os processos de contas especiais, de modo diverso, não são de natureza executória, uma vez que voltados a identificar o responsável e a quantificar o dano decorrente do ato irregular.

124. Desse modo, parte dos dispositivos da Lei 6.830/1980 concernentes à prescrição não aparentam se harmonizar com o processo de controle externo. Refiro-me, v.g., à suspensão da prescrição em razão de inscrição em dívida ativa (art. 2º, § 3º) e à suspensão do prazo de prescrição quando não encontrados bens penhoráveis (art. 40, *caput*). Note-se que, em ambos os casos, a

suspensão deve ocorrer em virtude da caracterização de situações típicas de processos de execução, motivo pelo qual não é possível encontrar paralelo nos atos processuais comuns ao procedimento adotado no âmbito da Corte de Contas.

125. A inscrição em dívida ativa, por exemplo, ocorre após o esgotamento de prazo fixado para pagamento, por lei ou por decisão em processo regular (art. 201 do CTN), condições que não são observadas no curso do processo de contas ordinárias ou especiais. A busca por bens penhoráveis, do mesmo modo, não constitui objetivo do processo de controle externo, mas sim, posteriormente, das ações de execução movidas pela Advocacia-Geral da União com base em acórdãos condenatórios ou sancionatórios proferidos pelo TCU.

126. É bem verdade que a Corte de Contas, por meio do Ministério Público de Contas, pode solicitar à AGU, ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades jurisdicionadas, a adoção de medidas no sentido do arresto dos bens dos responsáveis, mas somente em razão de já terem sido condenados em débito (arts. 1º, inciso IX; 23, inciso III, alínea “c”; 61 e 81, inciso III, da Lei 8.443/1992). Isso implica dizer que a Advocacia-Geral da União adotará tal medida em via judicial, previamente ou concomitantemente à execução de decisão definitiva do Tribunal de Contas da União.

127. Ainda sobre a aplicação de outras normas de direito público que preveem prazo prescricional de cinco anos, destaco posicionamento externado pelo Exmo. Ministro Bruno Dantas, quando do julgamento que culminou na prolação do já mencionado Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, *litteris*:

44. Esse aspecto demonstra a impossibilidade da adoção do prazo prescricional de cinco anos sem prejuízos à coerência do conjunto das normas de controle externo. **É dizer, o sistema não fecha, porquanto não é possível compatibilizar de maneira harmônica prescrição quinquenal para a pretensão de atuação do Tribunal com a previsão legal de prazo recursal em cinco anos a ser exercido pelo Ministério Público, sob pena de subtrair essa possibilidade de atuação do MP/TCU no tocante à aplicação de sanções pelo TCU.** (destaquei)

128. Compreendo, pois, que as normas acima examinadas revelam aspectos que, em um exame mais acurado, têm o potencial de se mostrarem incompatíveis com o procedimento de controle externo, notadamente com aquele adotado no TCU para os processos de contas ordinárias e de tomada de contas especial. Nesse contexto, estar-se-ia diante de uma familiaridade apenas aparente e, por isso mesmo, insuficiente para autorizar o uso de qualquer dessas normas, por analogia, para parametrizar a aplicação do instituto da prescrição nos procedimentos de controle externo.

129. Quanto a este ponto, valho-me, uma vez mais, das lições de Maria Helena Diniz, ao realçar as sutilezas da integração normativa com o uso da analogia, *litteris*:

Percebe-se que o problema da aplicação analógica não está na averiguação das notas comuns entre fato-tipo e o não previsto, mas sim em **verificar se, valorativamente, essa coincidência justifica um tratamento jurídico idêntico para fatos examinados.**²⁵ (destacamos)

130. Essas aparentes incongruências – entre as normas de direito administrativo e o procedimento adotado na Corte de Contas –, portanto, impedem que se reconheça a similitude requerida pela técnica da integração por analogia e me leva a considerar **apropriada a incidência da regra geral estatuída no Código Civil.**

Esse aspecto ganha contornos acentuados quando se constata que o TCU, consoante já registrado, evoluiu sua jurisprudência para admitir a incidência da prescrição da pretensão punitiva, tendo adotado, como paradigma, o prazo decenal fundado na regra geral do Código Civil. Evidencia-se, assim, constituir um contrassenso jurídico admitir a utilização do prazo decenal para regular a prescrição da pretensão sancionatória e, simultaneamente, o prazo quinquenal para a pretensão de ressarcimento.

²⁵ DINIZ, Maria Helena, op. cit., p. 87.

131. De salientar, ademais, que diversamente das leis administrativas em comento, o Código Civil não se limita a regulamentar o marco inicial, bem assim as causas de interrupção da prescrição. Indo além, trata dos efeitos da interrupção contra o devedor solidário, do recomeço da contagem, do dever de guarda de documentos e das causas de suspensão. Nesse sentido, o Código Civil permite, por completo, a verificação da ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento no âmbito do TCU.

132. Admitindo que o **Egrégio Tribunal de Contas da União, seguindo o entendimento que ora busquei fundamentar, venha a reconhecer não somente a incidência da prescrição quanto à pretensão de ressarcimento, mas também o prazo decenal fixado no art. 205 do Código Civil**, exsurge a necessidade de se avaliar qual procedimento deve ser seguido pela Corte de Contas após tal constatação, ou seja, quais providências devem ser tomadas e, ainda, quais devem deixar de ser adotadas.

133. Em meu sentir, no caso de contas ordinárias, o reconhecimento da ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento deve redundar na desconsideração daqueles atos e fatos – especificamente alcançados pela prescrição – no julgamento meritório da gestão. Esses, assim, não devem influenciar na avaliação do mérito da gestão do responsável, tampouco servir como fundamento para a aplicação de qualquer sanção ao administrador, ressalvada a possibilidade de ciência, recomendações e determinações, dado o caráter corretivo dessas providências.

134. Desse modo, havendo a prescrição da pretensão de ressarcimento, a Corte de Contas, no exercício da competência prevista no art. 71, inciso II, da Constituição, **deve julgar as contas anuais dos gestores da administração direta e indireta, mas desconsiderando, para efeito de débito ou como motivo para a irregularidade das contas e para a aplicação de sanção, os atos e fatos alcançados pela prescrição.**

135. Isso porque, no julgamento de contas ordinárias, por dever constitucionalmente imposto (art. 71, inciso II), a Corte de Contas tem que apreciar a gestão de administradores públicos durante um certo exercício. Para tanto, faz-se necessário ponderar se determinados atos ou fatos devem influenciar na análise de mérito da gestão. Para este membro do *Parquet* especializado, na formação de convicção a respeito da regularidade ou não da gestão, em atendimento aos princípios da ampla defesa e do contraditório, bem assim da estabilidade social e segurança jurídica, **faz-se necessário excluir os atos e fatos alcançados pela prescrição das pretensões de ressarcimento e sancionatória.**

136. Há que se ponderar, ademais, que a apreciação de contas anuais tem como objetivo, no restrito âmbito daquele órgão ou entidade, identificar a existência de falhas e deficiências de gestão, contribuindo não apenas para a correção de irregularidades, mas também para a prevenção de novas impropriedades ou da repetição das falhas já observadas. Em que pese o julgamento alcançar as contas dos gestores, a existência de processos de contas anuais também se explica pela importância de se avaliar a gestão de determinado órgão ou entidade durante aquele específico período de tempo, sempre com a finalidade de dar transparência aos gastos e avaliar a eficiência da gestão.²⁶

137. Na apreciação dessas contas ordinárias é que o Tribunal terá a oportunidade de efetivar recomendações, cientificações e determinações de natureza corretiva ou preventiva, com vistas ao aprimoramento da governança daquele ente público.²⁷ A natureza corretiva e preventiva dessas

²⁶ “O propósito da prestação de contas é assegurar a transparência e a responsabilidade na administração pública, bem como dar suporte às decisões de alocação de recursos, promover a defesa do patrimônio público e, sobretudo, informar aos cidadãos, que são os usuários dos bens e serviços produzidos pela administração pública e principais provedores dos recursos para o seu funcionamento. (...) A prestação de contas anual das organizações do setor público deve proporcionar uma visão estratégica e de orientação para o futuro quanto à sua capacidade de gerar valor público em curto, médio e longo prazos, bem como do uso que fazem dos recursos públicos e seus impactos na sociedade. Se constitui assim em um dos principais instrumentos democráticos de comunicação entre governo, cidadãos e seus representantes” (in <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contexto-geral-das-prestacoes-de-contas.htm>, disponível em 10/8/2020).

ações encontra-se conceituada na recente Resolução-TCU 315/2020, que trata da elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União:

Art. 2º Para efeito desta resolução, considera-se:

I - determinação: deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção, em prazo fixado, de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares;

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que científica o destinatário sobre a ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; e

III - recomendação: deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo.

138. A importância da “determinação” como instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública também pode ser observada na própria Lei 8.443/1992. Assim é que o seu art. 18, tratando do julgamento pela regularidade com ressalva das contas, prevê a efetivação de determinação, aos responsáveis, para que adotem as medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes. A LO/TCU também prevê o julgamento pela irregularidade das contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação efetuada em processo de tomada ou prestação de contas (art. 16, § 1º).

139. Desse modo, na prática, se todos os atos e fatos atribuíveis ao responsável forem alcançados pela prescrição, o julgamento de suas contas deve ser, em caráter excepcional, pela regularidade com ressalva. Na hipótese aventada, a ressalva pode ensejar, em juízo de conveniência e oportunidade do TCU, a efetivação de científicações, recomendações e determinações previstas na Lei 8.443/1992 e no RI/TCU.

140. Portanto, seja por imposição constitucional e legal, seja em respeito ao **interesse público** (primário e secundário), mesmo diante da ocorrência de prescrição – situação que deve motivar a desconsideração dos atos alcançados pela prescrição no julgamento meritório em face de cada responsável individualmente considerados –, as contas ordinárias devem ser sempre julgadas em definitivo, assim como devem ser expedidas as medidas corretivas e preventivas necessárias ao aperfeiçoamento da gestão daquele órgão ou entidade.

141. Diferente tratamento deve ser dispensado, todavia, às contas daqueles que, ainda que não sejam gestores de órgãos ou entidades federais, causaram prejuízo aos cofres públicos (art. 71, inciso II, *in fine*, da Constituição). No âmbito de uma **tomada de contas especial, o reconhecimento da consumação da prescrição das pretensões de ressarcimento e sancionatória deve conduzir, de regra, ao arquivamento sem julgamento de mérito das contas**, desde que a totalidade das parcelas que compõem o débito correspondam a atos e fatos alcançados pela prescrição.

142. A tomada de contas especial, conforme interpretação sistemática dos arts. 8º, *caput*; 16, inciso III; e 19, *caput* e parágrafo único, da Lei 8.443/1992, tem como objetivo principal a reparação de dano causado ao erário (princípio do *restitutio in integrum*²⁸) e, secundariamente, a

²⁷ Tal raciocínio se mostra adequado à tomada de contas e, com mais motivos, à prestação de contas de que trata a Instrução Normativa-TCU 84, de 22 de abril de 2020. Segundo os arts. 1º, §§ 1º e 2º da Instrução Normativa-TCU 84/2020, enquanto a tomada de contas busca apurar ocorrência de impropriedades que apresentem risco de impacto relevante na gestão, embora não envolva débito, a prestação de contas tem como finalidade a divulgação de informações e análises quantitativas e qualitativas dos resultados de gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial em determinado exercício, inclusive com vistas ao controle social e ao controle institucional previstos nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal.

²⁸ “...o anseio de obrigar o agente, causador do dano, a repará-lo inspira-se no mais elementar sentimento de justiça..., surgindo, deste modo, a necessidade de se restabelecer o equilíbrio jurídico-econômico que havia antes da prática de determinado ato ilícito. Daí surge o princípio da reparação integral ou da *restitutio in integrum*, buscando recolocar a

cominação de sanção aos responsáveis pelas irregularidades, finalidades essas que se traduzem nas pretensões de ressarcimento e punitiva. Desse modo, a identificação dos responsáveis, a apuração dos fatos e a quantificação do prejuízo, finalidades almejadas pelo art. 8º da LOTCU, visam ao ressarcimento do valor devido e à consequente aplicação de uma das sanções previstas na lei (multa, declaração de inidoneidade ou inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança). Vejamos:

A tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal a fim de obter o respectivo ressarcimento. Essa dinâmica tem por base a apuração de fatos, a quantificação do dano, a identificação dos responsáveis, nos termos do art. 2º da IN TCU 71/2012.

(...)

Quando as contas são julgadas irregulares há imputação de débito e/ou multa, decisão que tem eficácia de título executivo extrajudicial (art. 71, § 3º, da CF/88 e art. 585, VII, do CPC), tornando a dívida líquida e certa

(...)

Outras sanções podem, ainda, ser aplicadas a partir do julgamento das contas...²⁹

143. Importante destacar que, conforme orienta o art. 19, *caput* e parágrafo único, da LOTCU, ao julgar irregulares as contas (ordinárias ou especiais), o Tribunal poderá condenar o responsável em débito e aplicar a multa do art. 57 da LOTCU. Inexistindo débito, o julgamento pela irregularidade poderá ser acompanhado da aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, caso comprovada uma das ocorrências previstas nas alíneas “a”, “b” e “c” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992.

144. A exegese do art. 19, parágrafo único, da Lei Orgânica do TCU, conduz ao entendimento de que, uma vez prescritas todas as pretensões decorrentes das condutas examinadas em um processo de tomada de contas especial não haveria débito, tampouco motivação para a aplicação de multa ou qualquer outra sanção. Mais que isso, não seria possível conferir a eficácia de título executivo ao acórdão condenatório, posto lhe faltar o requisito essencial de exigibilidade, consoante a novel jurisprudência do STF.

145. Agregue-se, ademais, que, conforme larga posição doutrinária e jurisprudencial a respeito, a prescrição tem como objetivo não apenas punir aquele que teve seu direito lesado e foi negligente no que concerne ao pedido de tutela judicial, mas também proporcionar estabilidade e paz social, segurança jurídica e garantia do amplo direito de defesa.

146. Dito isso, não se afigura razoável que, por exemplo, um gestor público ou uma empresa contratada pela Administração Pública, mesmo ciente da prescrição das pretensões sancionatória e de ressarcimento no âmbito do TCU, tenha que guardar comprovantes e outros documentos por tempo excessivamente longo e incerto, sob pena de, a qualquer momento, ser instado a apresentá-los em processo de tomada de contas especial que, ao final, poderá conduzir, mesmo sem condenação em débito ou aplicação de multa, ao julgamento pela irregularidade de suas contas.

147. O Eminentíssimo Ministro Marco Aurélio, em decisão monocrática proferida no Mandado de Segurança 35.971/DF, assim tratou do assunto:

[...] Não se deve admitir – **considerada a Carta que se disse cidadão**, a trazer ares democráticos ao Direito Administrativo – a irrestrita atuação do Tribunal de Contas da União, no que voltada a recompor dano ao erário. Fazê-lo implicaria assentar **poder insuplantável do Estado, a obrigar o cidadão a guardar documentos indefinidamente para a própria defesa.** (destaquei)

vítima no status quo ante....(CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 26).

²⁹ In <https://portal.tcu.gov.br/contas/tomada-de-contas-especial/conheca-a-tomada-de-contas-especial.htm>, disponível em 10/8/2020.

148. Ademais, no caso da tomada de contas especial, uma vez que todos os atos estejam alcançados pela prescrição, diversamente do que ocorre com as tomadas e prestações de contas anuais, não se impõe o julgamento de mérito. Isso porque, não existe nas contas especiais o mesmo interesse público na avaliação e aperfeiçoamento da gestão pública. A TCE origina-se de irregularidade da qual decorre débito ou de irregularidades puníveis com outras sanções. Se todos esses aspectos forem alcançados pela prescrição, não subsistirá objeto a ser perseguido e, conseqüentemente, condições para o desenvolvimento válido e regular do processo, culminando com o julgamento de mérito das contas.

149. Por isso é que, em meu sentir, a Corte de Contas não deve apreciar o mérito de tomada de contas especial cujos fatos jurídicos, em sua totalidade, tenham sido alcançados pela prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento.³⁰

150. Neste ponto, oportuno destacar que o julgamento pela irregularidade das contas, ainda que desacompanhado de condenação em débito ou de aplicação de penalidades, pode originar conseqüências desfavoráveis ao patrimônio jurídico do responsável. Como, por exemplo, a inclusão de seu nome na lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, por decisão irrecorrível da Corte de Contas, que, conforme o art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64, de 18/5/1990, pode levar à declaração de inelegibilidade desse responsável por parte do Tribunal Superior Eleitoral. Isso porque, nos termos do art. 91 da Lei 8.443/1992, é dever do Tribunal de Contas da União enviar ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, a lista dos responsáveis que tiveram as contas julgadas irregulares nos cinco anos que antecedem a realização de cada eleição.³¹

151. Por essas razões, no que se refere às tomadas de contas especiais, diante da consumação da prescrição da pretensão punitiva para todas as irregularidades e, ainda, da prescrição da pretensão de ressarcimento que atinja todas as parcelas do débito, entendo que o processo estaria a carecer de elementos de desenvolvimento válido e regular, motivo pelo qual, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU, **deve ser arquivado sem julgamento de mérito**. A jurisprudência da Corte de Contas é abundante no que diz respeito ao arquivamento dos autos de processo de tomada de contas especial em virtude da ausência de débito e da inexistência de irregularidades ensejadoras de penalidades (v.g. Acórdãos 10.255/2019-TCU-2ª Câmara, 1.883/2017-TCU-1ª Câmara, 6.670/2016-TCU-1ª Câmara e 7.757/2014-TCU-2ª Câmara).

152. Ainda que se confirme que, no âmbito do TCU, a pretensão de ressarcimento se encontra prescrita, seja para parte ou para a totalidade do débito de responsabilidade de determinado agente público, necessário se faz destacar a possibilidade de que a dívida possa vir a ser cobrada por meio de ação judicial, baseada na existência de ato de improbidade administrativa praticado com dolo. Assim, compreendo que, em um processo de controle externo – de contas ordinárias, de tomada de contas especial ou de fiscalização –, após a constatação da consumação da prescrição da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos, deve ser realizado um exame não exauriente com o fito de, tão-somente, avaliar se o ato pode ser, em tese, enquadrado nos tipos previstos na Lei de Improbidade Administrativa.

153. Diante de indícios do cometimento de ato tipificado na Lei 8.429/1992, **cabe ao Tribunal de Contas da União o envio dos elementos essenciais ao Ministério Público Federal, para fins de ajuizamento de ação civil pública com fins de ressarcimento – a qual será**

³⁰ “A prescrição é matéria de ordem pública, por essa razão deve ser examinada de ofício, a requerimento do Ministério Público ou do interessado, e, caso reconhecida em qualquer fase do processo, torna prejudicada a questão de fundo”. (STF, HC 115.098/RJ, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 7/5/2013).

³¹ Segundo Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, “... é de compreender a primeira repercussão penal da judicatura de contas, pois a pronúncia desfavorável da Corte pode lesionar a pessoa em sua honra, aquele íntimo complexo de predicados e condições que conferem especial consideração, respeito e estima dos demais. A reputação é bem jurídico de extraordinária importância para o político, que depende da confiança dos eleitores, e para o administrador público, que maneja o que é alheio...” (Contas Governamentais e Responsabilidade Fiscal. Desafios para o Controle Externo, 1ª reimpressão, Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 361).

imprescritível, se fundada em ato de improbidade administrativa doloso –, bem assim de outras medidas judiciais cabíveis perante o órgão competente do Poder Judiciário.

154. Neste parecer, optei por explorar numerosas possibilidades de solução da controvérsia jurídica, visto que a norma em questão, qual seja o art. 37, § 5º, de nossa Carta Magna, admite leituras as mais diversas, colocando em rota de colisão princípios da maior envergadura. Dworkin, com objetividade, ilumina e desvela a gênese da questão jurídica examinada nesta oportunidade:

Em um sistema jurídico moderno surgem, tipicamente, casos controversos, não porque não há nada no livro de regras que tenha relação com a disputa, mas porque as regras que ali estão falam com voz incerta. (destacamos)³²

155. Por todas as razões expostas, entendo, em síntese, que a exceção contida no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, não alcança os processos de controle externo, sendo forçoso concluir pela incidência da prescrição da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos, prescrição essa que, diante de incompatibilidades entre o procedimento utilizado no Tribunal de Contas da União e as normas de direito administrativo que tratam do assunto, **deve ser regulada pela regra geral delineada no art. 205 e pelos demais dispositivos do Código Civil.**

156. A utilização do regramento estabelecido no Código Civil – justamente por permitir que os processos de controle externo e, em especial, os processos de contas, atinjam a finalidade a que se destinam –, alinha-se aos princípios da proteção do erário e do interesse público e, ao mesmo tempo, à observância dos princípios da segurança jurídica e da ampla defesa.

III - CONCLUSÃO

157. Considerando que as regras aplicáveis à prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, são as mesmas que ora propomos para a análise da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário; considerando que, *in casu*, as irregularidades que ensejaram a aplicação de sanção são as mesmas que deram causa à condenação em débito, assim como são as mesmas as causas interruptivas e demais variáveis; **entendo cabível a análise em conjunto da ocorrência da prescrição para ambas as pretensões.**

158. Portanto, adotando-se como parâmetro o exame perpetrado neste parecer acerca da matéria, **não se verifica** a incidência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário no âmbito deste processo, tendo em vista que entre a prática da irregularidade que ensejou o débito (materializada em 29/8/2011, quando venceu o prazo de prestação de contas – peça 7) e o ato que ordenou a citação (18/12/2018 – peça 56), não houve transcurso de tempo superior ao prazo prescricional de dez anos previsto no artigo 205 do Código Civil.

159. Diante do exposto, passo à análise das questões de mérito suscitadas no recurso de reconsideração.

IV – ANÁLISE DE MÉRITO

160. A citação do responsável foi realizada nos seguintes termos (peça 58, p. 1):

Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Convênio 229/2009 – Siconv 718006/2009 celebrado entre o MDS e o Município de Itaitinga/CE, e que tinha por objeto a implantação de uma feira livre com 50 feirantes, em função de **não existirem indícios e provas seguros para que se possa atestar que o objeto do convênio tenha ocorrido, mesmo que em quantidade parcial de beneficiários, maculando a execução física e o alcance do objetivo firmado.** Além do fato de que as ações do convênio não foram executadas

³² DWORKIN, Ronald, *Uma questão de princípio*, São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 10.

com o acompanhamento do Conselho Municipal de Segurança Alimentar ou, na sua falta, do Conselho Municipal de Assistência Social.

Conduta: deixar de comprovar, de maneira inequívoca, a execução física e o alcance dos objetivos firmado no Convênio 229/2009 – Siconv 718006/2009.

161. Compartilho do entendimento da Serur de que os argumentos e a documentação apresentados em sede de recursos são insuficientes para comprovar a regularidade da execução física da avença e, por consequência, o alcance do objetivo pretendido com o Convênio 229/2009. Conforme demonstrado na tabela comparativa elaborada pela unidade técnica (peça 99, p. 9, parágrafo 7.3), a maior parte dos documentos apresentados já constava dos autos e os novos itens juntados ao processo não têm o condão de alterar o mérito destas contas.

162. Da mesma forma, não merece acolhida o argumento de que a prestação de contas apresentada não teria sido suficientemente analisada, caracterizando cerceamento de defesa e ofensa ao contraditório. Como bem destacado pela Serur, os documentos apresentados foram objeto de análise tanto pelo concedente (peça 30), quanto pelo TCU (peça 54). Ademais, o contraditório foi devidamente assegurado por meio da citação do responsável, que deixou de apresentar defesa, permanecendo silente.

163. Destaco a seguir, alguns trechos da nota técnica emitida pelo MDS que evidenciam a insuficiência da documentação apresentada (peça 30):

3.5. Como consequência das inconsistências levantadas à época, redundou a informação (fls. 346/350 - Relatório de visita in loco) em síntese: que **a feira fora inaugurada com, somente, 10 (dez) beneficiários dos 50 (cinquenta) possíveis**; que a prefeitura distribuiu todos os materiais adquiridos à supostos beneficiários; que **o funcionamento da feira ocorreu por um curto espaço de tempo** e que os materiais de consumos recebidos não teriam sido utilizados nas finalidades do convênio.

3.6. Adentrando aos aspectos da prestação de contas encaminhada, realçamos o que já fora mencionado anteriormente, ou seja, diante da ausência de documentos inseridos no SICONV, sendo estes os requeridos pela legislação para a análise em tela, passou-se ao exame dos documentos encartados ao processo físico, dos quais ressaltou-se que, pertinente à realização da feira no município, os poucos documentos apresentados, são languídos para gerar juízo de convicção quanto à execução do planejado pelo Plano de Trabalho. É dizer, que **dos indícios verificados extrai-se meia dúzia de fotografias que possibilitam demonstrar a montagem de algumas poucas barracas (6 no total), entretanto o funcionamento e a existência de feira são impossíveis de serem visualizados pelas imagens.**

(...)

3.16. **No que tange as imagens apresentadas, não há qualquer meio vinculativo que certifique que as pessoas apresentadas são beneficiárias do projeto ou mesmo que elas estejam em um curso oferecido pelo convênio.** Percebe-se que todas as informações extraídas encontram-se no campo da especulação, ou seja, não há clareza na informação prestada, pairando sobre a capacitação dúvidas concretas sobre sua execução.

3.1. Relativo às listas de frequências, destaca-se a fragilidade comprobatória das mesmas, estas se apresentam insuficientes para gerar convicção quanto o atingimento da carga horária; a aplicação das duas turmas e atingimento do público alvo requerido pelo convênio. Nota-se **nas quatro listas arroladas ao processo inconsistências quanto a data de aplicação (inserção de data à mão ou ausência total de definição de data da aplicação); o número de participantes em todas as listas é incompatível com o proposto pelo Plano de Trabalho, além de aparecerem nomes estranhos aos da lista de beneficiários capacitados; não há qualquer descrição a respeito da quantidade de carga horária aplicada em cada turma, sequer existem informações que possibilitem gerar a confirmação de que o curso tenha sido aplicado para duas turmas distintas, uma vez que os beneficiários participantes da suposta capacitação, são os mesmos nas quatro listas de frequência.** (destacamos)

IV – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO DO PARQUET ESPECIAL DE CONTAS

164. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de mérito formulada pela Serur no sentido de negar provimento ao recurso (peça 101).

É o Relatório.