Proc. TC 002.762/2015-3
Tomada de Contas Especial
Recurso de Revisão

Parecer

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Senhor Antônio Ataíde Matos de Pinho contra o Acórdão n.º 6.471/2017-TCU-1.ª Câmara, que julgou suas contas irregulares e condenou-o em débito.

2. Em pareceres uniformes (peças 107 a 109), a Serur propõe não conhecer do recurso por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, uma vez que o responsável não satisfaz materialmente a hipótese legal invocada. Nesse sentido, considerou que os documentos juntados aos autos nesta fase já constavam dos autos e foram devidamente considerados nas decisões prolatadas pelo Tribunal (peça 107, p. 2).

3. Relativamente à questão suscitada sobre a prescrição do débito, a qual foi embasada em recente julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) – RE 636.886 (tema 899, de repercussão geral) –, a Serur, embora considere que o Tribunal possa conhecê-la de ofício, independentemente de o recurso ser ou não admitido, conclui ser hoje inoportuna a análise da matéria nestes autos. Isso porque o respectivo processo de cobrança executiva já foi constituído, com remessa dos elementos pertinentes ao órgão executor (TC 026.371/2018-9, apenso).

4. De início, registramos nossa divergência quanto à proposta da Unidade Técnica de não examinar a matéria prescricional, conforme as razões a seguir.

5. Considerando que a prescrição é questão objetiva e matéria de ordem pública, deve ela ser analisada pelo Tribunal, independentemente de o recurso de revisão ser ou não conhecido, inclusive nos casos em que já tenham sido autuados os respectivos processos de cobrança executiva. Nessa linha de entendimento, reza o enunciado do Acórdão n.º 993/2017-TCU-Plenário, que assim dispõe:

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

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

7. Ademais, é necessário levar em conta que o instituto da prescrição aplicado ao controle externo foi objeto de recente mudança jurisprudencial, no âmbito do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899), oportunidade em que o STF firmou novo sentido e alcance ao art. 37, § 5.º, da Constituição Federal em sede de repercussão geral.

8. A decisão, mencionada pelo recorrente, foi publicada em 20/4/2020, enunciando-se a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” – portanto, em sentido diametralmente oposto ao entendimento até então consolidado sobre a matéria no âmbito da Corte de Contas, fundamentado na Súmula TCU 282.

9. *Mutatis mutandis* e com as devidas reservas quanto às questões de fundo tratadas nos diferentes feitos, à situação presente pode-se cogitar da adoção do entendimento acolhido em sede dos Acórdãos n.ºs 1.342/2012 e 2.291/2019, ambos do Plenário. O seguinte enunciado do Boletim de Jurisprudência traduz o núcleo dessa inteligência:

“Para fins de admissibilidade de recurso de revisão (art. 35, III, da Lei 8443/92), pode ser caracterizada como documento novo decisão do Supremo Tribunal Federal que considere inconstitucional dispositivo da norma que serviu expressamente de fundamento para o acórdão

recorrido do TCU, ainda que a decisão do Supremo Tribunal Federal tenha sido adotada em controle de constitucionalidade difuso”. (Boletim de Jurisprudência n.º 284, Acórdão 2291/2019-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro).

10. Assim, e considerando que o recurso de revisão é a última oportunidade de exercício de defesa do recorrente no processo, bem como que a prescrição do débito foi por ele empregada como elemento de relevo no seu apelo, temos por devido conferir-lhe a possibilidade de ver essa questão superada, de modo que examinaremos a aplicação, à hipótese dos autos, do novo sentido e alcance do art. 37, § 5.º, da Constituição Federal, firmados em repercussão geral admitida pelo STF no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899).

Prescritibilidade da pretensão reparatória fundada em decisão do Tribunal de Contas

11. Como mencionado, a matéria foi objeto de repercussão geral admitida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899). Por ocasião do julgamento do RE, foi fixado o entendimento de que *“é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”*.

12. Para melhor compreensão do alcance dessa tese, cumpre transcrever trecho do voto condutor daquele julgamento, da lavra do Ministro Relator Alexandre de Moraes:

“Em conclusão, nos termos das fundamentações e decisões Plenárias do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.

Entendo 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, e, que, nos termos do §3º, do artigo 71 da CF, tem eficácia de título executivo; sendo, portanto, prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada nessas decisões; uma vez que, (a) a Corte de Contas, em momento algum, analisa a existência ou não de ato doloso de improbidade administrativa; (b) não há decisão judicial caracterizando a existência de ato ilícito doloso, inexistindo contraditório e ampla defesa plenos, pois não é possível ao imputado defender-se no sentido da ausência de elemento subjetivo.

Ressalte-se, ainda, que, com base nas decisões do Tribunal de Contas, paralelamente à ação de execução, será possível o ajuizamento de ação civil de improbidade administrativa para, garantido o devido processo legal, ampla defesa e contraditório, eventualmente, condenar-se o imputado, inclusive a ressarcimento ao erário, que, nos termos da tese fixada no TEMA 897, será imprescritível.”

13. Não resta dúvida, portanto, que o STF sedimentou o entendimento de que são prescritíveis as pretensões de ressarcimento fundadas em decisões do TCU, excepcionando apenas aquelas ações que configurem atos de improbidade administrativa dolosos tipificados na Lei n.º 8.429/92.

14. Impende salientar que o instituto da repercussão geral apresenta o chamado efeito multiplicador, ou seja, o de possibilitar que o Supremo Tribunal Federal decida uma única vez e que, a partir dessa decisão, os processos idênticos sejam atingidos. No regime da repercussão geral introduzido pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, o STF divulga previamente a conclusão sobre a questão constitucional controversa exatamente para possibilitar sua utilização imediata como orientação aos demais órgãos julgadores, sendo certo que esse efeito *erga omnes* também atinge o TCU na apreciação das matérias de sua competência.

15. Não se olvide ainda do entendimento consolidado da Suprema Corte no sentido de que a existência de precedente firmado pelo Plenário autoriza o **julgamento imediato** de causas que versem sobre o mesmo tema, independentemente da publicação ou do trânsito em julgado do *“leading case”* (ARE 673.256-AgR, rel. Min. Rosa Weber; ARE 930.647-AgR/PR, rel. Min. Roberto Barroso; RE 611.683-AgR/DF, rel. Min. Dias Toffoli, entre outros).

16. Adicionalmente, deve ser considerado que a prescrição e a decadência são matérias de ordem pública que podem ser arguidas em qualquer tempo e grau de jurisdição e, inclusive, ser reconhecidas de ofício pelo julgador, o que nos leva à convicção de que o novo entendimento veiculado pelo RE 636.886 (tema 899) tem aplicação imediata a todos os processos em curso no TCU, independentemente da época da ocorrência dos fatos.

Prescritibilidade das pretensões reparatória e executória

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

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

“A ressalva que permaneceu no § 5º do art. 37 da CF (ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento), mesmo após a retirada da expressão QUE SERÃO IMPRESCRITÍVEIS [expressão excluída por emenda do Plenário quando da apresentação do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização], teve por finalidade evitar, principalmente, uma anomia em relação à possibilidade de ressarcimento ao erário em face de responsabilização pela prática de eventuais atos ilícitos, enquanto ainda não tipificados pela lei exigida no § 4º do art. 37 da CF como atos de improbidade administrativa.

A ressalva prevista no § 5º do art. 37 da CF não pretendeu estabelecer uma exceção implícita de imprescritibilidade, mas obrigar constitucionalmente a recepção das normas legais definidoras dos instrumentos processuais e dos prazos prescricionais para as ações de ressarcimento do erário, inclusive referentes a condutas ímprobas, mesmo antes da tipificação legal de elementares do denominado ato de improbidade (Decreto 20.910/1932, Lei 3.164/1957, Lei 3.502/1958, Lei 4.717/1965, Lei 7.347/1985, Decreto-Lei 2.300/1986); mantendo, dessa maneira, até a edição da futura lei e para todos os atos pretéritos, a ampla possibilidade de ajuizamentos de ações de ressarcimento.”

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

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

Regras prescricionais aplicáveis

21. Na situação específica do RE 636.886, que tratou da prescrição da pretensão ressarcitória na fase de execução de julgado do TCU, o STF aplicou as regras de prescrição contidas na Lei de Execução Fiscal (conjugada com os dispositivos pertinentes do Código Tributário Nacional).

22. As regras da Lei de Execução Fiscal, no entanto, não se prestam a disciplinar a prescrição da pretensão reparatória do TCU na fase anterior à formação do respectivo título executivo extrajudicial consubstanciado em seu acórdão condenatório.

23. Ocorre que não há norma legal específica que discipline a prescrição no processo de controle externo, o que faz necessária a utilização da analogia para suprir essa lacuna, buscando-se um sistema normativo já existente que seja mais compatível com as atividades de identificação de dano e de imputação de responsabilidades levadas a efeito pelo TCU.

24. Aqui defendemos que deva ser aplicado o mesmo marco normativo prescricional tanto para a pretensão punitiva do Tribunal quanto para a sua pretensão de ressarcimento do dano ao erário. Isso se justifica na medida em que o instituto da prescrição busca indicar se ainda é possível ao Tribunal de Contas exercer a apuração e julgamento dos fatos, independentemente do desfecho do processo (imputação de débito ou aplicação de sanções). Ademais, sob a perspectiva do tempo como vetor da segurança jurídica e da própria prescrição como elemento indissociável do devido processo legal, a fixação de um prazo prescricional também objetiva não comprometer a possibilidade de defesa do responsável. E sua defesa normalmente se refere a fatos em relação aos quais teve participação ou conhecimento, independentemente de, após a apuração, as consequências de sua responsabilidade se situarem no âmbito do ressarcimento ou da sanção.

25. Cabe pontuar que houve ampla discussão acerca da prescrição da pretensão punitiva no Tribunal, que culminou com a adoção do prazo de dez anos do Código Civil (Acórdão n.º 1.441/2016 – Plenário), em detrimento do regime de prescrição quinquenal da Lei n.º 9.873/1999, o qual então nos parecia mais adequado, conforme expusemos detalhadamente em manifestação exarada nos autos do TC 020.635/2004-9.

26. Naquela oportunidade, já não vislumbrávamos fundamentos jurídicos sólidos para a adoção do Código Civil como referencial analógico a ser utilizado pelo Tribunal de Contas da União em matéria de prescrição, senão apenas uma aparente escolha conservadora pelo prazo mais dilatado para o exercício da jurisdição de Controle Externo.

27. Parecia-nos que a opção pelo prazo prescricional quinquenal previsto na Lei n.º 9.873/1999 era a mais consentânea com a atuação estatal de Controle Externo, por dispor expressamente sobre o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, como também por prever o lustro como o prazo para o perecimento do direito de agir da Administração Pública.

28. Com efeito, embora o controle externo não seja exercido com respaldo no poder de polícia mencionado no art. 1.º do diploma legal *supra*, a atuação punitiva de ambos apresenta mais similaridades do que diferenças, autorizando o uso da analogia. Uma das semelhanças é a inexistência de partes em ambos os processos administrativos, tanto o punitivo derivado do poder de polícia quanto aquele exercido pelo TCU, nos quais, também, o órgão estatal exerce independentemente de provocação de outrem o direito de perseguir e de punir (*jus persequendi* e *jus puniendi*), aproximando as duas esferas de atuação sobremaneira.

29. Ademais, observávamos que a Lei n.º 9.873/1999 disciplinava a prescrição em sua integralidade, estabelecendo um prazo geral de 5 anos, incidente sobre todo e qualquer fato que enseja a pretensão punitiva da União, com disposições sobre termo inicial de contagem do prazo, interrupção e suspensão.

30. Também a previsão da prescrição intercorrente no prazo de 3 (três) anos (art. 1.º, § 1.º, da lei) se afigura medida harmônica com o exercício do Controle Externo, como forma de evitar que a inércia e morosidade do Poder Público se estendam indefinidamente, constituindo importante instrumento de segurança jurídica e de estabilidade das relações jurídicas, que recomendava a integração analógica por meio da Lei n.º 9.873/1999.

31. De todo modo, o Tribunal perfilhou entendimento diverso, tendo uniformizado sua jurisprudência quanto à prescrição da pretensão punitiva com a adoção do prazo decenal geral do Código Civil (Acórdão n.º 1.441/2016 – Plenário).

32. No entanto, entendemos que, com o recente reconhecimento da prescritibilidade do débito pelo STF, faz-se necessário revisitar toda a matéria.

33. Em situações que versavam sobre sanções aplicadas pelo TCU, a prescrição foi discutida pelo STF em julgamentos posteriores ao Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário. Houve decisões colegiadas de ambas as turmas do STF no sentido de que a pretensão punitiva no processo de controle

externo é regida pela Lei n.º 9.873/1999 (1.ª Turma: MS 32.201, DJe-173, 4/8/2017; 2.ª Turma: MS 35.512-AgR, DJe-135, 19/6/2019 e MS 36.067, DJe-234, 28/10/2019).

34. A matéria foi objeto de detalhada análise no MS 32.201. Nesse julgamento, após examinar os fundamentos do Acórdão n.º 1441/2016-Plenário, o STF manifestou-se em sentido diverso, nos termos da seguinte ementa:

“Direito administrativo. Mandado de segurança. Multas aplicadas pelo TCU. Prescrição da pretensão punitiva. Exame de legalidade.

1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei n.º 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia. (...).”

35. O critério utilizado pelo STF no exame da prescrição punitiva pode ter aplicação mais ampla, para ser utilizado como fonte de integração também no que diz respeito à pretensão reparatória, até que haja a edição de norma específica.

36. Cabe destacar que o prazo de cinco anos fixado na Lei n.º 9.873/1999 é compatível com a diretriz de que a ação e a execução prescrevem no mesmo prazo (Súmula 150 do STF), e o prazo quinquenal foi adotado pelo STF para a execução do acórdão condenatório do TCU (RE 636.886).

37. Ressalte-se, ainda, que, na ausência de norma em contrário, o princípio da simetria orienta que o Poder Público tenha, para agir, o mesmo prazo que a lei estabelece para a pretensão inversa, ou seja, para quando o Estado é demandado, sendo certo que a pretensão de ressarcimento exercida pelo particular contra o Estado observa o prazo quinquenal fixado pelo Decreto n.º 20.910/1932.

38. Além disso, a Lei n.º 9.873/1999 apresenta hipóteses detalhadas quanto aos outros aspectos da regulação da prescrição (termo inicial e causas interruptivas), compatíveis com as peculiaridades do processo de controle externo como um todo (e não apenas quando tal processo se destina à aplicação de sanções).

39. No que toca às causas interruptivas, vale ressaltar que, nos julgamentos dos Mandados de Segurança 32.201 e 36.067, o Supremo Tribunal Federal descortinou diversos procedimentos de controle que se enquadrariam analogicamente às hipóteses previstas no art. 2.º da Lei n.º 9.873/99, a exemplo de lavratura de relatório de auditoria, certamente um ato inequívoco que importa a apuração do fato (art. 2.º, II), instauração de tomada de contas especial, também um ato inequívoco que importa a apuração do fato (art. 2.º, II), autuação da TCE no Tribunal, do mesmo modo (art. 2.º, II), citação do responsável (art. 2.º, I), e exercício do poder punitivo por meio da prolação de acórdão condenatório (art. 2.º, III).

40. Por fim, cumpre transcrever trecho do Voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento do RE 636.886, em que justifica a adoção supletiva do art. 1.º da Lei n.º 9873/99 para o deslinde da questão:

“Considerando que a atividade de controle externo, a cargo do Poder Legislativo e auxiliado pelo Tribunal de Contas, é exercida, mutatis mutandis, como poder de polícia administrativa lato sensu, cujo objeto é agir preventiva ou repressivamente em face da ocorrência de ilícito que possa causar ou cause prejuízo ao erário, entendo aplicável o prazo quinquenal punitivo para os casos de ressarcimento aos cofres públicos, salvo em se tratando de fato que também constitua crime, ocasião em que a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal. Até porque, como garantia fundamental do cidadão fiscalizado, conforme visto, é etapa obrigatória a efetivação do contraditório e da ampla defesa no processo de tomada de contas para que, após o regular processo administrativo, culmine-se com o título executivo extrajudicial que enseje a cobrança judicial visando ao ressarcimento ao erário.”

41. Isto posto, até que sobrevenha norma específica, entendemos que a adoção do regime previsto na Lei n.º 9.873/1999 apresenta-se como solução adequada para regular a prescrição para a atuação do Tribunal, tanto por observar os parâmetros que preponderam no conjunto de normas do direito público, como por ser, também, a norma que já vem sendo utilizada pelo STF para reger a limitação temporal ao poder sancionador do TCU.

Exame da prescrição no caso concreto

42. Quanto à prescrição, a Lei n.º 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1.º, caput), e um prazo especial, previsto no art. 1.º, § 2.º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal”. Com relação a essa particular hipótese, registre-se o entendimento do STJ no sentido de que a pretensão punitiva da Administração Pública em relação a infração administrativa que também configura crime em tese somente se sujeita ao prazo prescricional criminal quando instaurada a respectiva ação penal (REsp 1116477/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2012, DJe 22/08/2012). Como não há notícia nos autos sobre a instauração de ação penal que verse sobre os fatos objeto desta TCE, cumpre-nos adotar o prazo geral quinquenal para a análise da prescrição no caso concreto.

43. No recurso de revisão (peça 99), o Senhor Antônio Ataíde Matos de Pinho embasa sua alegação de ocorrência da prescrição a partir da combinação dos fundamentos contidos no Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário – que lhe afastaram a aplicação de multa nos autos, conforme, inclusive, defendido em parecer precedente deste *Parquet* nos autos (peça 36) – com a recente decisão do STF de que a pretensão ressarcitória do Estado limita-se ao prazo quinquenal previsto na Lei n.º 9.873/1999. Em linhas gerais, argumenta que somente foi citado em 2015, mais de dez anos após a irregularidade tratada nesta TCE, de 30/12/2004 (peça 99, p. 3).

44. Depois de apresentar alguns precedentes do STF em relação à matéria prescricional, o responsável sintetiza sua defesa sobre o assunto da seguinte forma (peça 99, p. 5):

Por todo o exposto, verificamos que este processo não possuía, no decorrer do seu andamento, condições processuais de existência, em face da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União, por ter se passado mais de 10 (dez) anos do exercício financeiro de 2004, período de apuração dos fatos em apreço, sem que houvesse citação do ex- gestor.

45. Assiste razão ao Senhor Antônio Ataíde Matos de Pinho quanto à aplicação do prazo de cinco anos para fins de exame da prescrição nesta TCE, trazida nesta fase recursal com base em decisões recentes da Suprema Corte sobre a matéria. Contudo, entendemos haver equívoco ao avaliar o tema agregando a tese defendida no Tribunal sobre a pretensão punitiva – consubstanciada nos termos adotados em sede de uniformização de jurisprudência pelo Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário –, uma vez que inexistente qualquer associação entre os fundamentos dessa deliberação e aqueles utilizados pelo STF para aplicação direta da Lei n.º 9.873/1999 aos processos de controle externo.

46. De fato, à época em que nos manifestamos no mérito sobre esta TCE (5/7/2017, peça 36), ainda não se havia firmado entendimento a respeito da aplicação da Lei n.º 9.873/1999 no âmbito da pretensão ressarcitória perseguida pelos Tribunais de Contas, que até então estava consolidada na tese da imprescritibilidade das ações dessa natureza. Apenas quanto à dimensão punitiva o Tribunal já dispunha sobre a limitação incidente, que resultou na aplicação do prazo decenal previsto no Código Civil, nos termos definidos em incidente de uniformização (Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário).

47. Diante desse contexto, em 2017 cabia-nos avaliar a prescrição somente quanto à pretensão punitiva, sem adentrar a esfera ressarcitória. Alinhados à jurisprudência à época vigente, concluímos pelo afastamento da aplicação de multa ao responsável, sem, todavia, estender o alcance da prescrição para a obrigação de devolver aos cofres públicos o dano apurado nesta TCE – o que correspondeu à manutenção da proposta da Unidade Técnica de imputação de débito.

48. Outrossim, o apelo sob análise desconsidera que o prazo quinquenal, para ser devidamente empregado, deve contemplar na sua contagem a ocorrência de eventuais marcos suspensivos (atos interruptivos), na forma prevista no art. 2.º, da Lei n.º 9.873/1999. Nesse sentido, convém esclarecer que a análise prescricional deve levar em conta todo o desenvolvimento processual da TCE, inclusive da fase interna, e não se limitar apenas ao momento da citação, como restringido pelo recorrente.

49. Em que pese a inadequação dos argumentos e análise contidos no presente Recurso de Revisão, a prescrição deve ser examinada de ofício, independentemente das alegações da parte, o que se fará na sequência, nos termos defendidos por este MPTCU.

50. Primeiramente, cumpre esclarecer que se trata de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em razão da impugnação total de

despesas dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Cachoeira Grande/MA, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), no exercício de 2004.

51. A irregularidade que embasou a reprovação da quase totalidade dos valores transferidos foi a realização de saques da conta específica por meio de cheques avulsos, tendo como favorecido a prefeitura de Cachoeira Grande/MA, impedindo, assim, o estabelecimento do nexo de causalidade entre receitas e despesas. O apontamento inicial foi feito na fase interna da TCE e mantido no âmbito do controle externo, para fins de citação do responsável.

52. Compulsando os autos, identificamos que a prestação de contas dos recursos repassados no âmbito do PEJA/2004 ao Município de Cachoeira Grande/MA foi enviada ao FNDE em **30/12/2004** (peça 1, p. 58), momento que entendemos pertinente adotar como termo inicial para a contagem do prazo prescricional.

53. Em **24/11/2005**, foi emitida notificação ao responsável em que o FNDE informava sobre a irregularidade na execução das despesas, com divergência entre dados do extrato bancário e da relação de pagamentos (peça 1, p. 90). Em resposta, o prefeito enviou, em **26/10/2005**, informações adicionais (peça 1, p. 92), as quais foram analisadas e reprovadas, oportunidade em que a concedente solicitou ao responsável o saneamento da pendência ou a devolução dos recursos, conforme comunicado expedido em **15/5/2007** (peça 1, p. 98). Regularmente cientificado, o Senhor Antônio Ataíde Matos de Pinho novamente se manifestou, via ofício de **19/6/2007** (peça 1, p. 110), alegando a ausência de agência bancária no município, o que exigiu a realização de pagamentos diretos aos credores.

54. Em que pese a breve defesa apresentada pelo responsável em meados de 2007 (peça 1, p. 110), somente em **29/2/2012**, o FNDE a considerou em reanálise da prestação de contas do PEJA/2004 de Cachoeira Grande/MA, quando emitiu a Informação 284/2012 (peça 1, p. 182-184). Nesse exame, registrou a necessidade de apresentação das notas fiscais dos serviços pagos com recursos do programa (peça 1, p. 182). O ex-prefeito foi comunicado sobre a referida avaliação em **7/3/2012** (peça 1, p. 200), mas, em resposta, apenas contestou o prazo dado pelo órgão para a apresentação da documentação exigida (peça 1, p. 204-212).

55. Em 25/4/2012, o processo foi enviado pela área técnica para a instauração da respectiva tomada de contas especial (peça 1, p. 202). O relatório de TCE foi emitido em **2/4/2014** (peça 1, p. 224-236) e o pronunciamento do Controle Interno em **24/11/2014** (peça 1, p. 253), seguido do parecer ministerial de **5/1/2015** (peça 1, p. 254).

56. No Tribunal, observa-se que o Senhor Antônio Ataíde Matos de Pinho tomou ciência da sua citação em **17/2/2016** (peça 30), tendo sido prolatada a deliberação que o condenou em débito em **1º/8/2017** (Acórdão n.º 6.471/2017-TCU-1.ª Câmara).

57. Condenado, o responsável interpôs recurso de reconsideração (peça 53), que foi conhecido, e, no mérito, desprovido pelo Acórdão n.º 3.101/2018-TCU-1.ª Câmara, prolatado em **10/4/2018**. Em momento posterior, o Acórdão n.º 5.572/2018-TCU-1.ª Câmara, de 12/6/2018, rejeitou os embargos de declaração opostos pelo responsável, porém, neste caso, por não se tratar de deliberação decisória que tenha afetado o julgamento do responsável, reputamos despicienda sua inclusão no exame relativo à prescrição.

58. No que concerne ao recurso de revisão, temos por devido não estender a análise da prescrição até essa fase, em razão da sua natureza rescisória e sendo o próprio responsável competente para manejá-la no prazo de cinco anos (art. 35 da Lei n.º 8.443/1992). Assim, não faz sentido que se beneficie desse instrumento para se afastar da obrigação de ressarcir o débito a ele imputado.

59. Embora o decurso de tempo entre 19/6/2007 e 29/2/2012 não tenha completado o prazo prescricional de cinco anos, concluímos pela ocorrência da previsão contida no art. 1.º, §1.º do mesmo diploma legal, a inviabilizar o julgamento desta TCE pelo Tribunal.

60. Trata-se, nessa hipótese verificada, da prescrição intercorrente, caracterizada pela inércia em procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho: foi excedido o triênio entre os marcos temporais mencionados no parágrafo anterior, sem que tenha ocorrido, na prática, durante esse interregno, qualquer ato processual. As consequências

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Gabinete da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

legais previstas são o arquivamento dos autos de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

61. Não olvidamos que a prescrição intercorrente é suscetível a interrupções na contagem do prazo com base em atos e expedientes de mero impulsionamento do processo, cuja documentação, por não ser materialmente relevante para a análise do controle externo, nem sempre se encontra acostada aos autos da TCE. Contudo, pautamos nossa conclusão pelo histórico registrado em detalhada documentação que compõe este processo, a qual denota a longa inércia administrativa interna para apuração dos fatos relacionados às irregularidades objeto de débito.

62. Outrossim, tendo em vista a ocorrência da prescrição no caso concreto, ante a integração da norma do art. 1.º, inciso I, da Lei n.º 9873/1999, e considerando tratar-se de matéria de ordem pública, que a Lei Orgânica do TCU, seu Regimento Interno e demais normas regulamentares não dispõem sobre as hipóteses para sua identificação e levando em conta, ainda, o disposto no art. 298 do Regimento Interno do TCU, impõe-se a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil para a resolução de mérito deste processo de tomada de contas especial.

63. Diante desse contexto, com as devidas vênias por divergir da Unidade Técnica, esta representante do Ministério Público manifesta-se no sentido de que o Tribunal conheça do revisional e no mérito delibere, em caráter definitivo, pela ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva, na forma do art. 487, inciso II, do Código de Processo Civil, tornando insubsistente o acórdão condenatório, dando ciência aos responsáveis e órgãos interessados, com envio de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público Federal e à Advocacia-Geral da União para subsidiar eventual ação de improbidade administrativa, e, por fim, arquivando o presente feito, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

Ministério Público de Contas, 23 de março de 2021.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral