GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 028.495/2016-0 [Apensos: TC 000.579/2022-0, TC 000.574/2022-8, TC 000.582/2022-0, TC 000.578/2022-3, TC 000.581/2022-4, TC 000.524/2022-0, TC 000.580/2022-8]
Natureza(s): I Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Itacuruba - PE
Responsáveis: Associação Quilombola de Ingazeira - AQI (07.519.987/0001-02); Associação dos Agropecuaristas Santa Clara (05.965.836/0001-44); Associação dos Pequenos Agropecuarista do Município de Itacuruba (03.504.631/0001-36); Romero Magalhaes Ledo (268.358.784-87).
Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social (extinta).
Representação legal: Ary Queiroz Percinio da Silva (17509/OAB-PE), representando a Associação Quilombola de Ingazeira (AQI), a Associação dos Agropecuaristas Santa Clara e o Sr. Romero Magalhães Ledo.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ENTÃO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. CONVÊNIOS. IMPUGNAÇÃO DOS DISPÊNDIOS. EXECUÇÃO APENAS PARCIAL DO OBJETO PACTUADO. NÃO CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS FIXADOS. CITAÇÃO. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE OS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS E OS SUPOSTOS DISPÊNDIOS. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS TRANSFERIDOS. REVELIA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. COMUNICAÇÃO. RECURSO DE REVISÃO. NÃO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. NÃO CONHECIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) (peça 100), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do titular da unidade (peça 102) e, em um primeiro momento, do representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) (peça 105):

"***1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO***

TC - 028.495/2016-0	***ESPÉCIE RECURSAL:*** *Recurso de revisão.*
NATUREZA DO PROCESSO: *Tomada de Contas Especial.*	***PEÇA RECURSAL:*** *R001 - (Peça 99).*
UNIDADE JURISDICIONADA: *Prefeitura Municipal de Itacuruba - PE.*	***DELIBERAÇÃO RECORRIDA:*** *Acórdão 12.977/2020-TCU-2ª Câmara - (Peça 52).*
NOME DO RECORRENTE	***PROCURAÇÃO***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77880531.

Associação Quilombola de Ingazeira - AQI	*Peça 45.*
Associação dos Agropecuaristas Santa Clara	*Peça 44.*
Romero Magalhães Ledo	*Peça 98.*

2. EXAME PRELIMINAR

2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

Os recorrentes estão interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 12.977/2020-TCU-2ª Câmara pela primeira vez?	***Sim***

2.2. TEMPESTIVIDADE

O recurso de revisão foi interposto dentro do prazo previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU?

NOME DO RECORRENTE	*DATA DOU*	*INTERPOSIÇÃO*	*RESPOSTA*
Associação Quilombola de Ingazeira - AQI	*20/11/2020 (DOU)*	*13/6/2023 - DF*	***Sim***
Associação dos Agropecuaristas Santa Clara	*20/11/2020 (DOU)*	*13/6/2023 - DF*	***Sim***
Romero Magalhães Ledo	*20/11/2020 (DOU)*	*13/6/2023 - DF*	***Sim***

Impende ressaltar que foi considerada, para efeito de contagem de prazo, a data de publicação no Diário Oficial da União (D.O.U) do acórdão condenatório, a saber, o Acórdão 12.977/2020-TCU-2ª Câmara (Peça 52).

2.3. LEGITIMIDADE

Trata-se de recurso interposto por responsável/interessado habilitado nos autos, nos termos do art. 144 do Ri-TCU?	***Sim***

2.4. INTERESSE

Houve sucumbência das partes?	***Sim***

2.5. ADEQUAÇÃO

O recurso indicado pelos recorrentes é adequado para impugnar o Acórdão 12.977/2020-TCU-2ª Câmara?	***Sim***

2.6. REQUISITOS ESPECÍFICOS

Foram preenchidos os requisitos específicos para o recurso de revisão?	***Não***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77880531.

Para análise do presente requisito, verifica-se oportuna a realização de breve histórico dos autos.

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em desfavor da Associação dos Agropecuaristas da Comunidade da Ingazeira e da Associação dos Agropecuaristas Santa Clara, além da Associação dos Pequenos Agropecuarista do Município de Itacuruba – PE e de Romero Magalhães Lêdo, como então prefeito de Itacuruba – PE (gestões: 2005-2008 e 2009/2012). A TCE foi motivada diante da impugnação total dos dispêndios inerentes ao Convênio 101/2008 (Siafi 634.084) destinado a prover apoio financeiro para implantar o Programa de Aquisição de Alimentos - Compra Direta Local da Agricultura Familiar.

O processo foi apreciado por meio do Acórdão 12.977/2020-TCU-2ª Câmara, que julgou irregulares as contas dos responsáveis e lhes aplicou débito e multa (peça 52).

Neste momento, os recorrentes interpõem recurso de revisão, com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, em que argumentam que:

a) deve ser reconhecida a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU, à luz da Lei 9.873/1999 (peça 99, p. 3-6);

b) cabe aplicar ao caso o entendimento previsto na Lei 14.230/2021, que alterou a antiga Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), em que se torna necessário a figura do dolo direto, sendo afastados os pequenos pecados veniais consistentes em atos ilegais. Assim, cabe aplicar o princípio da segurança jurídica e da retroatividade da lei mais benéfica (peça 99, p. 6-11).

Não são acostados novos documentos aos autos.

O recurso de revisão se constitui em espécie recursal de sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa. Além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos (tempestividade, singularidade e legitimidade), o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/92: I - erro de cálculo; II - falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Do exame do recurso constata-se que o recorrente se limitou a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente.

Os recorrentes invocaram a Lei 14.230/2021 para arguir a existência de documento novo apto a admitir o presente recurso.

No entanto, cabe ressaltar que a jurisprudência consolidada no Tribunal é no sentido de que alterações legislativas ou normativas não são capazes de fundamentar o recurso de revisão. Documento novo com eficácia sobre a prova produzida é aquele que se relaciona com fatos que integraram as razões adotadas pelo TCU em sua decisão, com potencial de gerar pronunciamento favorável ao recorrente. Não é o caso da citada norma. Portanto, não é possível aceitar a posterior prolação de normativo como documento novo (Acórdão 2.470-2022-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

Adicionalmente, cabe salientar que meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal prevista no art. 33 da Lei 8.443/92. Entendimento diverso iria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, que se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77880531.

assemelha à ação rescisória no âmbito do processo civil.

Ante o exposto, o recurso não atende aos requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão estabelecidos no art. 35 da Lei 8.443/1992.

2.7. OBSERVAÇÕES

2.7.1 Análise da prescrição

Nos casos em que o processo de cobrança executiva tiver sido constituído, a Resolução-TCU 344/2022 preceitua nos seguintes termos:

Art. 10. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.

Parágrafo único. No caso de dívidas sujeitas à cobrança judicial, o Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso já tenha sido remetida a documentação pertinente aos órgãos ou entidades executores.

No caso concreto, os processos de cobrança executiva já foram constituídos (TCs 000.524/2022-0, 000.574/2022-8, 000.578/2022-3, 000.580/2022-8, 000.581/2022-4 e 000.582/2022-0, apensos) e o Ministério Público junto ao TCU já encaminhou ao órgão credor as informações necessárias à cobrança judicial da dívida (ofícios de peças 19, 18, 18, 27, 29 e 24, respectivamente, dos processos de CBEx). Logo, não mais é oportuna a análise da prescrição pelo TCU.

---

3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 *não conhecer do recurso de revisão* ***interposto por Romero Magalhães Ledo, Associação Quilombola de Ingazeira - AQI e Associação dos Agropecuaristas Santa Clara,*** *por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade****, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do RI/TCU;***

3.2 encaminhar os autos para o *Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU)* ***e, posteriormente,*** *ao gabinete do relator competente para apreciação do recurso****;***

3.3 *à Seproc,* ***dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, encaminhando-lhes cópia.****"* (destaques do original)

2. Tendo em vista a alteração promovida pela Resolução 367/2024 a respeito da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito deste Tribunal, por meio do despacho de peça 106, restituí os autos à AudRecursos para que examinasse a questão à luz da novel resolução.

3. Em atendimento ao mencionado despacho, a AudRecursos produziu a instrução a seguir (peça 107), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência dos dirigentes da unidade (peças 108 e 109):

> "[...]
>
> *Da análise dos autos, constata-se que não restou configurada a ocorrência da prescrição.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77880531.

O prazo de prescrição deve ser contado a partir do dia 8/10/2009 (peça 2, p. 51), data da apresentação da prestação de contas relativa ao Convênio 101/2008 (Siafi 634084), à luz do que determina o art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022.

A prescrição foi interrompida nas seguintes datas, por causas interruptivas elencadas no art. 5º da citada resolução:

1) em 23/7/2012, com a emissão do Relatório de fiscalização 36017 (peça 2, p.60; peça 3, p.8-19);

2) em 18/5/2015, com a emissão do Parecer 049/2015 (peça 5, p. 33-45);

3) em 7/3/2016, com a emissão do relatório de TCE (peça 6, p. 24-37);

4) em 05/09/2018, com a instrução da Secex-PI (peça 8);

5) em 17/11/2020, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 52).

Verifica-se que não ocorreu a prescrição quinquenal ou intercorrente, nos termos dos arts. 2º e 8º da Resolução TCU 344/2022, alterada pela Resolução TCU 367/2024.

Quanto ao Convênio 192/2008 (Siafi 701259), o prazo de prescrição deve ser contado a partir do dia 26/2/2010 (peça 2, p. 44), data da apresentação da prestação de contas, à luz do que determina o art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022.

A prescrição foi interrompida nas seguintes datas, por causas interruptivas elencadas no art. 5º da citada resolução:

1) em 23/7/2012, com a emissão do Relatório de fiscalização 36017 (peça 2, p. 60 e peça 3, p.1-5);

2) em 27/10/2014, com a emissão da Informação 070/2014 (peça 5, 18-30);

3) em 7/3/2016, com a emissão do relatório de TCE (peça 6, p. 24-37);

4) em 05/09/2018, com a instrução da Secex-PI (peça 8);

5) em 17/11/2020, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 52).

Verifica-se que não ocorreu a prescrição quinquenal ou intercorrente, nos termos dos arts. 2º e 8º da Resolução TCU 344/2022, alterada pela Resolução TCU 367/2024.

Do exposto, propõe-se ratificar o exame de admissibilidade do recurso de revisão confeccionado à peça 100, apresentado no sentido de:

a) não conhecer do recurso de revisão interposto por Associação Quilombola de Ingazeira, Associação dos Agropecuaristas Santa Clara e Romero Magalhães Ledo, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do RI/TCU;

b) encaminhar os autos para o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) e, posteriormente, ao gabinete do relator competente para apreciação do recurso;

c) à Seproc, dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, encaminhando-lhes cópia."

4. Por sua vez, o representante do **Parquet** divergiu parcialmente da proposta da unidade técnica, nos seguintes termos:

"*Em face dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se parcialmente de acordo com o encaminhamento oferecido pela unidade técnica, em pareceres concordantes (peças 107 a 109), pois, em sede deste novo*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77880531.

exame dos autos, entende que ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória desse Tribunal de Contas em relação às associações: Associação dos Pequenos Agropecuaristas do Município de Itacuruba/PE, Associação dos Agropecuaristas Santa Clara e Associação dos Agropecuaristas da Comunidade da Ingazeira, pelas razões expostas a seguir.

2. A princípio, cumpre registrar ressalva quanto à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza (§ 1º do art. 5º da Resolução TCU 344/2022), o que não vislumbramos proporcional, haja vista que possibilita, no limite, infindáveis extensões do prazo prescricional, algo incompatível com o princípio da razoabilidade.

3. Nada obstante, acatamos os ditames da Resolução TCU 344/2022, inclusive o disposto no § 1º de seu art. 5º, em observância ao que restou decidido pela Corte de Contas, a teor do voto condutor do Acórdão 2.285/2022-Plenário (relator Ministro Antonio Anastasia).

4. Seguindo o entendimento por mim externado no parecer emitido no TC ***009.486/2021-6*** *(peça 88 daqueles autos), deve haver um limite temporal para que a Administração ou os órgãos de controle identifiquem e, em seguida, notifiquem os envolvidos que não foram arrolados originalmente no procedimento apuratório.*

5. A "identificação dos responsáveis" é um dos objetivos do processo de TCE, ex vi do disposto no art. 2º, caput, da Instrução Normativa (IN) TCU 71/2012 e no art. 197, caput, do RI/TCU. Isso significa que a autoridade administrativa instaura a TCE também para identificar quais pessoas físicas e/ou jurídicas podem ter dado causa à ocorrência de dano ao erário, e não já em face desses responsáveis, cuja identificação não prescinde, naturalmente, da realização de atos apuratórios.

6. Filiamo-nos, neste ponto, ao adensamento interpretativo desenvolvido no Acórdão 2.219/2023-2ª Câmara (relator Ministro Jhonatan de Jesus) – até em deferência ao espírito da Resolução TCU 344/2022 –, que buscou traçar distinção entre a causa de interrupção do art. 5º, inciso II, da referida resolução, como objetiva, e as demais, de caráter subjetivo. Ela, por isso, teria impacto interruptivo sobre as pretensões punitiva e ressarcitória de maneira geral, e as demais, em relação a apenas um ou alguns responsáveis diretamente implicados.

7. O entendimento não parece encontrar óbice na jurisprudência da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal[1], a despeito da divergência interpretativa estabelecida entre os órgãos fracionários julgadores daquela máxima Corte.

8. Por outro lado, ainda que admitida a repetibilidade das causas interruptivas de mesma natureza (à qual temos reserva), não é razoável que a natural reiteração de atos apuratórios – ao longo de anos, muitas vezes – venha a viabilizar o chamamento processual, a qualquer tempo, de quaisquer possíveis responsáveis.

9. Assim, sem rechaçar, de pronto, a existência de causas objetivas de interrupção do prazo prescricional, fundamentadas no art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022, consideramos necessário, por razões de proporcionalidade, que sua reiteração não venha a postergar em demasia o prazo para a identificação e o chamamento de novos responsáveis ao processo. Propomos, nesse sentido, entendimento que preserve, de um lado, o legítimo exercício da pretensão estatal – de perseguir o ressarcimento do dano e cominar reprimenda a condutas lesivas à escorreita gestão – e de outro, a segurança jurídica e o devido processo legal e seus consectários, a saber, a razoável duração do processo, o efetivo contraditório e a ampla defesa.

[1] MS 39.158 AgR/DF, MS 38.783 AgR/DF e MS 38.658 AgR/DF (Min. Luís Roberto Barroso).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77880531.

10. Situações em que se posterga em demasia o prazo para a identificação e o chamamento de novos responsáveis ao processo justificam a oportuna reflexão e consequente modulação da aplicação do art. 5º, § 1º, da Resolução 344/2022 ("A prescrição pode se interromper mais de uma vez [...] por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo." – grifo nosso), visto que a repetibilidade de causas interruptivas da prescrição, de mesma natureza, especialmente as de natureza dita objetiva, pode atentar contra os princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica, ao viabilizarem a ocorrência de sucessivos atos interruptivos da prescrição erga omnes, sem qualquer limite temporal.

*11. Dessa forma, o Ministério Público considera razoável, para propiciar a estabilização da situação jurídica de possíveis responsáveis em prazo minimamente razoável – além de lhes garantir condições mínimas de defesa –, que após o primeiro ato inequívoco de apuração do fato (marco interruptivo da prescrição, nos termos do art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022 c/c o art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999), eventuais terceiros responsáveis identificados posteriormente sejam cientificados, pela autoridade competente ou órgão de controle, passados, no máximo, **cinco anos**, sob pena de ocorrência da prescrição em relação a tais terceiros que não foram preteritamente identificados.*

*12. Assim, sob a ótica ora defendida (temperamento na aplicação § 1º do art. 5º da Resolução TCU 344/2022), no presente caso, nos termos do disposto no artigo 4º, inciso II, do referido normativo, os marcos iniciais da contagem do prazo prescricional ocorreram em **8/10/2009**, data da apresentação da prestação de contas referente ao **Convênio 101/2008** (peça 2, p. 51), e **26/2/2010**, data da apresentação da prestação de contas concernente ao **Convênio 192/2008** (peça 2, p. 44), e a primeira interrupção do prazo prescricional ocorreu com o ato inequívoco de apuração do fato consubstanciado no Relatório de Fiscalização 36017, de **23/7/2012** (peça 2, p. 62; peça 3, p. 1-5, 8-19).*

*13. Assim, essa Corte de Contas teria até o dia **23/7/2017** para chamar aos autos as associações: Associação dos Pequenos Agropecuaristas do Município de Itacuruba/PE, Associação dos Agropecuaristas Santa Clara e Associação dos Agropecuaristas da Comunidade da Ingazeira. Considerando que as associações foram citadas nessa Corte de Contas somente no exercício de 2019, conforme documentos às peças 39 a 42, operou-se a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU em relação a tais responsáveis.*

*14. Para além da ocorrência da prescrição, segundo o entendimento supra (temperamento da aplicação do § 1º do art. 5º da Resolução TCU 344/2022), deve-se destacar também que as citações das associações vieram a ocorrer somente em **2019**, já na fase externa da presente TCE, razão por que chamamos a atenção para outra possibilidade interpretativa, também mitigadora dos riscos acima abordados (insegurança jurídica e prejuízos ao contraditório e à ampla defesa), qual seja, a conjugação das regras prescricionais da Resolução TCU 344/2022 com o prazo decenal do art. 6º, inciso II, da IN TCU 71/2012 – "entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis" – de forma objetiva (dispensada a comprovação de efetivo prejuízo à defesa ou qualquer outra consideração de índole subjetiva), conforme defendeu o Ministro-Substituto Weder de Oliveira em seu voto revisor apresentado no âmbito do Acórdão 2.493/2023-Plenário[2], acolhido pelo relator dessa deliberação, Ministro Jhonatan de Jesus.*

[2] Deliberação proferida no TC 012.197/2019-0, em sede de apreciação de recursos de reconsideração interpostos pelos responsáveis contra o Acórdão 606/2021-Plenário (relator Ministro Jorge Oliveira), cujo teor foi mantido pelo Acórdão 1.510/2021-Plenário (relator Ministro Jorge Oliveira), proferido em sede de embargos de declaração.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77880531.

15. A "interconexão do instituto da prescrição com os princípios da razoável duração do processo e do direito ao contraditório efetivo"[3] foi objeto do seguinte raciocínio no referido voto revisor proferido pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira:

27. Na presente tomada de contas especial, não obstante terem trazido elementos de defesa relativos aos fatos ocorridos, os gestores arrolados alegaram prejuízo advindo do longo prazo decorrido ao seu exercício do contraditório:

[...]

28. É certo que o transcurso do tempo progressivamente degrada o exercício à ampla defesa, sendo o esmaecimento desse direito amplamente reconhecido, de tal forma que esta Corte, considerando a realidade da Administração brasileira, plasmou no art. 6º, II, da IN 71/2012, o seguinte:

"Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

(...)

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;"

29. Transcorridos dez anos da ocorrência do fato que se apura, considera-se prejudicado o pleno exercício do direito de defesa e contraditório por parte daqueles a quem seriam imputadas as condutas irregulares, e, consequentemente, cumprido esse requisito temporal e não havendo razões para determinação em contrário desta Corte, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial.

30. Na situação ora em análise, o ritmo das apurações e do deslinde do caso por esta Corte se deu por opção processual legítima, seja na decisão, em 2007, de apurar o fato em processo apartado de levantamento; seja na determinação, em 2013, dirigida à Petrobras para que tomasse providências a fim de ser ressarcida dos valores pagos indevidamente; seja na autorização, em 2018, de autuação de tomadas de contas especiais para quantificar o dano e apurar responsáveis.

31. Desse contexto processual-apuratório resultou que o chamamento dos gestores responsáveis pelos aditivos contratuais aos autos foi efetivado somente após transcorridos mais de quatorze anos da assinatura dos termos, não lhes endereçando esta Corte qualquer notificação para se manifestarem sobre as irregularidades em questão no período compreendido entre 2007 e 2019.

32. Sobre o ***reconhecimento do prejuízo ao pleno exercício do direito à ampla defesa que decorre do transcurso de longo prazo entre a ocorrência dos fatos reputados ilícitos e o primeiro chamamento dos responsáveis para prestarem esclarecimentos ou se defenderem de imputações a eles dirigidas****, destaco os recentes acórdãos 2334/2023-Plenário, relator ministro Walton Alencar Rodrigues, e 13306/2023-1ª Câmara, relator ministro Jhonatan de Jesus, que, com nuances, abordaram essa mesma questão:*

[...]

33.Portanto, considero ser devido o reconhecimento do prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, relativamente aos responsáveis [omissis], cabendo sua exclusão processual, em consonância com o estabelecido no artigo 6º, II, da IN TCU 71/2012, que antecipo ser um dos fundamentos do deslinde que apresentarei ao final.

---

[3] Excerto do parágrafo 44 do voto complementar apresentado pelo Ministro Jhonatan de Jesus no Acórdão 2.493/2023-Plenário (obs.: o voto complementar consta à peça 217 do TC 012.197/2019-0, sendo que o referido parágrafo 44, na numeração apresentada no arquivo disponibilizado no *site* de pesquisa de jurisprudência do TCU, equivale ao parágrafo 8 do referido voto complementar - em ambas as fontes, ou seja, no arquivo pesquisado no *site* do Tribunal e na peça processual do e-TCU, o texto do voto complementar é idêntico). A mesma tese que fundamentou o desfecho adotado na mencionada deliberação foi empregada pelo Ministro Jhonatan de Jesus ao relatar o TC 012.198/2019-6, ocasião na qual foi aprovado o Acórdão 2.739/2023-Plenário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77880531.

V

34.No entanto, faz-se necessário nesta oportunidade ampliar a ***discussão a respeito do instituto da prescrição sancionatória e ressarcitória no âmbito da esfera controladora, e da sua interconexão com os institutos do direito à ampla defesa e ao contraditório e da razoável duração do processo****.*

35.Parece pouco controverso que a identificação e a perquirição dos responsáveis arrolados nesta TCE poderiam ter se dado em 2007, e não em 2019 com a autuação desta tomada de contas especial. Em outras palavras, desde 2007, a apuração ocorreu, o fato foi identificado, havia condições de se delinear os responsáveis, mas, por opção processual deste Tribunal, legítima, e à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal então vigente sobre prescrição da pretensão ressarcitória desta Corte (imprescritibilidade), as citações só foram realizadas quando transcorrido longo e excessivo decurso de prazo (quatorze anos) após a ocorrência dos fatos.

36.A partir da nova interpretação do STF à parte final do §5º do art. 37 da Constituição Federal, relativamente à prescrição da pretensão ressarcitória, o Tribunal regulou a aplicação do instituto por meio da edição da Resolução TCU 344/2022.

37.Os parâmetros balizadores dos marcos interruptivos da prescrição, constantes da resolução ainda recente, têm sido majoritariamente avaliados de forma objetiva. Ou seja, um ato inequívoco de apuração não precisa ser uma ação específica a fim de analisar a conduta de um agente determinado, bastando que se constitua uma apuração acerca da ocorrência ou não da irregularidade, e de seus contornos.

38. Antevejo, contudo, a possibilidade de, paulatinamente, compatibilizarmos a exegese da Resolução 344/2022 com decisões mais recentes do STF, que vêm considerando que corre prazo prescricional também para imputação de responsabilidades e chamamento dos responsáveis para sobre ela se manifestarem ("Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada"), conforme MS 37941, MS 38627, MS 37834, MS 37664 e MS 38250.

39.De fato, ao tomar conhecimento de uma irregularidade, ou do indício dela, adequadamente fundamentado, a Administração Pública tem o dever de apurá-la, bem como de adotar medidas para, quando for o caso, identificar e punir os responsáveis ou, a qualquer tempo, criar mecanismos para evitar ou reduzir a probabilidade de que essas irregularidades se repitam.

40.Objetivamente, a ação da Administração somente se viabiliza quando uma condição fática essencial se materializa, qual seja: o conhecimento do evento sindicável. A partir de então, constituem-se as possibilidades de identificação das responsabilidades e inaugura-se o contraditório dentro do devido processo.

41.A partir do momento em que podem agir, a Administração e as demais instituições do Estado devem, por pelo menos duas razões, fazê-lo tempestivamente, de modo eficaz e sem hesitação.

42.A primeira é para assegurar que eventual contraditório se faça no menor intervalo de tempo possível entre a apuração efetiva e a ocorrência da irregularidade, de modo a preservar o direito constitucional à ampla defesa daqueles a quem se pretenda (ou se vislumbra a possibilidade de) dirigir imputação de responsabilidades.

43.A segunda, não menos importante, é para que que eventuais aprimoramentos dos controles internos tendentes a mitigar a repetição das ocorrências indesejáveis sejam desenhados e implementados tão cedo quanto possível.

44.Há razões suficientes, portanto, para induzir a Administração e as demais instituições do Estado a agirem tempestivamente, com resolutividade, em prazo razoável, reduzindo ao máximo a inércia apuratória e a processualidade pouco produtiva.

45.Assim, ***a prescrição, a efetiva garantia do direito pleno à ampla defesa e a razoável duração do processo são institutos jurídicos interconectados, ainda que distintos****, a serem considerados em conjunto na interpretação das normas e precedentes do STF que regulam o instituto da prescrição.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77880531.

*46.**A interpretação das normas prescricionais, considerados os contextos, não pode ter como resultado a fragilização ou inviabilização da garantia do direito à ampla defesa ou à duração irrazoável do processo**.*

*47.De outro modo, transcorrido, injustificadamente, o **prazo de dez anos** sem que os prováveis responsáveis tenham sido notificados a se manifestarem estaria caracterizada, também, a inércia estatal em buscar concretamente a identificação daqueles a quem imputar responsabilidades e, consequentemente, prescrita sua pretensão de demandá-los a ressarcir o erário.*

48.De forma consentânea com tudo que se argumentou sobre o direito de ampla defesa e contraditório, o termo inicial para a contagem do presumido desvanecimento desse direito é a data de efetiva ocorrência do fato, ou seja, do frescor dos acontecimentos.

*49.Já o termo inicial para a avaliação da inércia da Administração Pública, para verificação da ocorrência de prescrição, é a **data do conhecimento do ilícito**, a partir da qual viabiliza-se o procedimento apuratório, que deve ser instaurado (ou dado prosseguimento ao procedimento já em curso) imediatamente e conduzido de forma resolutiva.*

*50.Dessa forma, é necessário que os atuais parâmetros utilizados para avaliar a incidência de prescrição sejam, na medida do possível, aperfeiçoados, de tal forma que a marcha apuratória viabilize, em **tempo razoável**, a perquirição dos agentes responsabilizáveis sob pena de o transcurso temporal causar-lhes prejuízo ao amplo direito de defesa.*

51.Em resumo, considerando o delineamento que o STF vem dando ao instituto da prescrição no âmbito da esfera controladora, impõe-se à Administração e às demais instituições do Estado que identifiquem e chamem os possíveis responsáveis ao processo investigativo sancionador/ressarcitório de forma mais célere e em tempo razoável.

*52.Na ausência de melhor referência, e considerando o contexto em que atua esta Corte, **o prazo limite para isso seriam dez anos contados da ocorrência do ilícito, em consonância com o que já está estabelecido art. 6º, II, da Instrução Normativa TCU 71/2012**.*

53.Sob essa ótica, no caso em análise, além do prejuízo ao exercício do direito à ampla defesa, também teria ocorrido a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória quanto aos responsáveis [omissis].

(grifos nossos)

16. O entendimento acima procura conjugar o prazo prescricional da Resolução TCU 344/2022 (art. 4º), cujo termo inicial, em algumas hipóteses, pode se distanciar temporalmente da efetiva ocorrência da irregularidade – eis que subordinado à ciência da irregularidade, ainda que potencial (como no caso da apresentação da prestação de contas), pela Administração Pública e sujeito a múltiplas causas interruptivas – a um prazo maior, decenal, objetivo – pois sempre contado da ocorrência do dano – e ininterrupto.

17. O Ministério Público teve a oportunidade de se manifestar a respeito da coerência, em termos jurídicos, e da conveniência dessa conjugação em sua contribuição à discussão do projeto de ato normativo que resultou na Resolução TCU 344/2022 (peça 19, p. 14-15, do TC 008.702/2022-5):

Nota-se que a regra contida no art. 6º, inciso II, da IN TCU 71/2012 não se incompatibiliza com as diretrizes do ato normativo cuja minuta ora se avalia. Ao revés, o dispositivo da IN TCU 71/2012, em sua atual redação, alinha-se à proposta de norma em debate.

*Ela se presta, ainda, quando conjugada às regras de prescrição ora proposta, a dar **maior objetividade** à proteção à segurança jurídica, bem como às garantias fundamentais do contraditório e da ampla defesa em favor do jurisdicionado.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77880531.

Alinha-se, ainda, a tendência observada por Rachel Saab em alguns ordenamentos jurídicos estrangeiros de ***adoção de prazo prescricional mais curto, associado a um termo inicial de cunho subjetivo – momento em que "o titular do direito tomou conhecimento da lesão, sua autoria e efeitos, ou razoavelmente poderia ter tido ciência de tais fatos, a partir de standards objetivos de atuação" –, conjugado com um prazo-limite mais longo, de apuração estritamente objetiva, contado a partir da ocorrência do fato: "O prazo prescricional longo atua como uma barreira temporal ao exercício das pretensões****, de modo que, uma vez encerrado, não seja permitido ao credor valer-se do prazo prescricional curto" (SAAB, Rachel. Análise funcional do termo inicial da prescrição. In: MORAES, Maria Celina Bodin de, et. al. (coord.).* ***A juízo do tempo****: estudos atuais sobre prescrição. Rio de Janeiro: Processo, 2019, p. 135).*

Na Alemanha, esse modelo foi inserido pela reforma do Burgerlinches Gesetzbuch ("BGB"), aprovada em 1º de janeiro de 2002. (...) de um lado, tem-se um prazo prescricional curto – de 3 (três) anos –, que se inicia na data em que o titular do direito tem ciência dos fatos relacionados à violação, incluindo sua autoria. Em paralelo, há o decurso de um prazo prescricional alargado – equivalente a 10 (dez) ou 30 (trinta) anos, a depender da pretensão – o qual se inicia desde a data da lesão ao direito, independentemente de circunstâncias subjetivas.

De igual modo, procedeu-se à reforma da disciplina da prescrição no ordenamento jurídico francês em janeiro de 2008 (Lei nº 2008-561), por meio do qual foram reduzidos e uniformizados os prazos prescricionais (...). No que se refere ao termo inicial, houve a introdução do critério subjetivo, vinculando-se o início do decurso temporal à ciência da lesão pelo titular. (...) ***A flexibilização na fixação do termo inicial dos prazos prescricionais é contrabalanceada pela aposição de um termo final, objetivamente contado desde a data em que o direito se tornou exigível****. Com efeito, o artigo 2.232 do Código Civil francês estabelece que a mobilidade no termo inicial e a incidência de causas suspensivas ou interruptivas do prazo prescricional não poderão conduzir à extensão do prazo por período superior a 20 (vinte) anos, desde o momento em que surgiu a pretensão. (Idem, p. 136-138)*

(grifos nossos e do original)

18. Assim, corroborando a ocorrência da prescrição em relação às associações arroladas nestes autos, verifica-se que, entre a ocorrência dos atos irregulares apurados nesta TCE, praticados no exercício de 2009, e a primeira notificação das associações (no caso, as citações efetivadas em 2019, transcorreu lapso temporal de aproximadamente dez anos, restando prejudicado o direito de defesa das referidas entidades.

19. Por essa razão, o Ministério Público, na parte em que diverge da unidade técnica, manifesta-se no sentido de reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, no que diz respeito às associações: Associação dos Pequenos Agropecuaristas do Município de Itacuruba/PE, Associação dos Agropecuaristas Santa Clara e Associação dos Agropecuaristas da Comunidade da Ingazeira e, em razão disso, alterar o Acórdão 12.977/2020-2ª Câmara a fim de arquivar o presente processo em relação a essas responsáveis, nos termos dos arts. 1º e 11 da Resolução TCU 344, de 11/10/2022 e do art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU." (destaques do original)

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77880531.