

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 011.857/2018-8

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de São Lourenço do Piauí - PI

Responsável: Manoel Ildemar Damasceno Cruz (217.114.963-91).

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO DO PIAUÍ/PI. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. RECURSOS FEDERAIS TOMADOS A PARTIR DOS PROGRAMAS PEJA, PNATE. NÃO COMPROVAÇÃO DE PARCELA DOS VALORES RECEBIDOS NO PRAGRAMA PNAE. PRESCRIÇÃO PUNITIVA COM RELAÇÃO AOS VALORES REPASSADOS CONCERNENTES AO PEJA E PNAE. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO A DEFENDER PRESCRIÇÃO DECENAL SEGUNDO O CÓDIGO CIVIL, COM SURGIMENTO DA AÇÃO A PARTIR DO CONHECIMENTO DA IRREGULARIDADE PELO DONATÁRIO DO DIREITO SUBJETIVO INFAMADO (**ACTIO NATA**). SUBSIDIARIAMENTE, DEFENDE-SE O PRAZO QUINQUENAL ESTABELECIDO PELA LEI 9.873/99. SOLICITAÇÃO DE SOBRESTAMENTO DO JULGAMENTO DOS RECURSOS DO PEJA E PNAE ATÉ A DEFINIÇÃO DO STF SOBRE A QUESTÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. SEM ÓBICES AO JULGAMENTO IMEDIATO DOS RECURSOS DO PNATE. DECISÃO PELA IMPRESCRITIBILIDADE DO DÉBITO E PRESCRIÇÃO DECENAL PARA APLICAÇÃO DE PENALIDADE, CONSOANTE A JURISPRUDÊNCIA UNIFORMIZADA DO TCU (ACÓRDÃO 1.441/2016-PLENÁRIO).

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por força do Programa de Apoio aos Sistemas de Educação de Jovens e Adultos – PEJA, no exercício de 2006, e do Programa Nacional de Transporte do Escolar – PNATE, no exercício de 2011, bem como de irregularidades na comprovação da execução dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, no exercício de 2006.

2. Reproduzo, com os ajustes na forma que julgo adequados, a instrução lançada no âmbito da Secex-TCE (peça 25), que contou com a anuência do corpo dirigente da unidade (peças 26 e 27):

“HISTÓRICO

2. *Por conta do PEJA, cujo objeto era o “Custeio, em caráter suplementar, da formação continuada de docentes, da aquisição, impressão ou produção de livro didático, da aquisição de material escolar ou material para os professores, para atendimento dos alunos do ensino fundamental de escolas públicas matriculados e frequentes nos cursos da modalidade educação de jovens e adultos presencial, que apresentaram matrículas no Censo Escolar INEP/MEC do ano anterior”, foram liberados os valores abaixo, conforme relação de Ordens Bancárias constantes da Peça 1, p. 23, no montante de R\$ 6.000,00:*

<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data</i>
<i>3.600,00</i>	<i>2/5/2006</i>
<i>1.200,00</i>	<i>1º/12/2006</i>
<i>1.200,00</i>	<i>7/12/2006</i>

3. *[numeração no original] Por conta do PNATE, cujo objeto era a “transferência, em caráter suplementar, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de recursos financeiros destinados a custear a oferta de transporte escolar aos alunos educação básica pública, residentes em área rural, com o objetivo de garantir o acesso à educação”, foram liberados os valores abaixo, conforme relação de Ordens Bancárias constantes da Peça 1, p. 29, no montante de R\$ 71.836,38:*

<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data</i>
<i>7.981,82</i>	<i>31/3/2011</i>
<i>7.981,82</i>	<i>29/4/2011</i>
<i>7.981,82</i>	<i>31/5/2011</i>
<i>7.981,82</i>	<i>1º/7/2011</i>
<i>7.981,82</i>	<i>29/7/2011</i>
<i>7.981,82</i>	<i>1º/9/2011</i>
<i>7.981,82</i>	<i>30/9/2011</i>
<i>7.981,82</i>	<i>31/10/2011</i>
<i>7.981,82</i>	<i>30/11/2011</i>

3. *Por conta do PNAE, cujo objeto era a “aquisição exclusiva de gêneros alimentícios, em caráter complementar, para atendimento dos alunos matriculados em creches, pré-escolas e em escolas do ensino fundamental das redes federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, inclusive as indígenas e as localizadas em áreas remanescentes de quilombos, e, excepcionalmente, aquelas qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas”, foram repassados os valores abaixo, conforme relação de Ordens Bancárias constantes da Peça 1, p. 25-26, no montante de R\$ 42.072,00:*

<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data</i>
4.060,80	25/2/2006
4.134,40	31/3/2006
4.097,60	28/4/2006
4.963,20	1º/6/2006
4.963,20	30/6/2006
4.963,20	31/7/2006
4.963,20	15/9/2006
4.963,20	1º/10/2006
4.963,20	1º/11/2006

4. Com relação ao PEJA, o fundamento para a instauração desta Tomada de Contas Especial, conforme apontado na Informação nº 330/2010/DIPRA/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE (Peça 1, p. 52), foi a omissão no dever legal de prestar contas dos recursos repassados ao Município de São Lourenço do Piauí/PI pelo FNDE no exercício de 2006, cujo prazo expirou em 31/3/2007, consoante Resolução CD/FNDE nº 23, de 24/4/2006.

5. O FNDE notificou o responsável da omissão da prestação de contas dos recursos repassados, requerendo a devolução desses valores, por meio da Notificação nº 35611/DIPRA/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE, de 4/7/2007, recebida em 10/7/2007 (Peça 1, p. 50-51), mas ele não se manifestou.

6. Com relação ao PNATE, o fundamento para a instauração desta Tomada de Contas Especial, conforme apontado na Informação nº 1077/2016/SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE (Peça 1, p. 103-104), também foi a omissão no dever legal de prestar contas dos recursos repassados ao Município de São Lourenço do Piauí/PI pelo FNDE no exercício de 2011, cujo prazo expirou em 30/4/2013, consoante Resolução CD/FNDE nº 12, de 17/3/2011.

7. O FNDE notificou o responsável da omissão da prestação de contas dos recursos repassados, requerendo a devolução desses valores, por meio do Ofício nº 2011/2015/SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE, recebido em 29/12/2015 (Peça 1, p. 100/101), mas ele não se manifestou, tendo também notificado seu sucessor, Sr. Biraci Damasceno Ribeiro, mediante Ofício nº 4688/2013/SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE, recebido em 2/9/2013 (Peça 1, p. 98-99), o qual “encaminhou ao FNDE Representação movida em desfavor do ex-gestor junto ao Ministério Público para que sejam adotadas as medidas judiciais necessárias a sua responsabilidade”, conforme a supracitada Informação nº 1077/2016, constando na Peça 1, p. 31-33, consulta à página do órgão na Internet registrando a adoção dessa medida, referentes ao PEJA, PNAE e PNATE.

8. Por fim, com relação ao PNAE, a prestação de contas dos recursos repassados, cujo prazo expirava em 28/2/2007, foi apresentada pelo Sr. Manoel Ildemar Damasceno Cruz em 26/2/2007 (Peça 1, p. 54-78) e aprovada, consoante Parecer DIPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/PC/2006/PNAE nº 052452/2007 (Peça 1, p. 81), entretanto, posteriormente, foi juntada àqueles autos uma cópia do Relatório de Fiscalização nº 01031/2007 (Peça 1, p. 85-88), resultado de vistoria in loco realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) no Município de São Lourenço do Piauí/PI, no período de 6/8 a 28/9/2007, para verificar a regularidade da aplicação dos recursos transferidos em atendimento à 24ª Etapa de Programas de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

9. Segundo o citado Relatório, relativamente ao PNAE/2006, constatou-se, após análise do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, a inexistência de

documentação que comprovasse a despesa e os correspondentes pagamentos de gêneros alimentícios para a Creche Hermelina Maria da Silva, no valor de R\$ 2.014,00.

10. O FNDE notificou o responsável acerca da devolução desse valor, por meio dos Ofícios n^{os} 193/2008 e 243/2008/DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE, recebido em 20/10/2008 (Peça 1, p. 89-94), mas ele não se manifestou, tendo sido emitido o Parecer n^o 780/2008-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE, sugerindo a inscrição do nome do Sr. Manoel Ildemar Damasceno Cruz no CADIN (Peça 1, p. 95).

11. Diante do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, instaurou-se a Tomada de Contas Especial. No Relatório de Tomada de Contas Especial n^o 112/2017-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN-FNDE/MEC (Peça 1, p. 105-111) conclui-se que o prejuízo importaria no valor total dos recursos repassados, no caso do PEJA e do PNATE, e 4,79% no caso do PNAE imputando-se a responsabilidade ao Sr. Manoel Ildemar Damasceno Cruz, prefeito do Município de São Lourenço do Piauí/PI nas gestões 2005/2008 e 2009/2012, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados pelo FNDE por conta dos Programas PEJA e PNATE, nos exercícios de 2006 e 2011, respectivamente, e ainda por irregularidade na comprovação da execução dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, no exercício de 2006, constatada pela Controladoria-Geral da União.

12. Não houve a responsabilização do prefeito sucessor, visto que, no caso do PEJA/2006, o prazo para prestação de contas encerrou-se dentro do período de gestão do próprio Senhor Manoel Ildemar Damasceno Cruz, e, quanto ao PNATE/2011, apesar do prazo para prestação de contas ter se encerrado durante o período de gestão do Senhor Biraci Damasceno Ribeiro (gestão 2013/2016), esse adotou as medidas legais de resguardo ao erário, conforme Representação protocolizada junto ao Ministério Público, conforme dito no item 7 desta instrução.

13. O Relatório de Auditoria n^o 778/2017 da Controladoria Geral da União (Peça 1, p. 119-122) também chegou às mesmas conclusões. Após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente e o Pronunciamento Ministerial (Peça 1, p. 123-128), o processo foi remetido a esse Tribunal.

14. Na instrução inicial (Peça 7), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização da citação/audiência do Sr. Manoel Ildemar Damasceno Cruz (CPF 217.114.963-91), prefeito do Município de São Lourenço do Piauí/PI nas gestões 2005/2008 e 2009/2012:

Ocorrência: omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por força do Programa de Apoio aos Sistemas de Educação de Jovens e Adultos – PEJA, no exercício de 2006:

Valor (R\$)	Data
3.600,00	2/5/2006
1.200,00	1 ^o /12/2006
1.200,00	7/12/2006

Responsável: **Manoel Ildemar Damasceno Cruz (CPF 217.114.963-91)**, prefeito do Município de São Lourenço do Piauí/PI nas gestões 2005/2008 e 2009/2012:

Conduta: não prestar contas dos recursos repassados pelo PEJA/2006 e descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas, cujo prazo para apresentação das contas expirou em 31/3/2007;

Ocorrência: omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por força do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, no exercício de 2011:

Valor (R\$)	Data
7.981,82	31/3/2011
7.981,82	29/4/2011
7.981,82	31/5/2011
7.981,82	1º/7/2011
7.981,82	29/7/2011
7.981,82	1º/9/2011
7.981,82	30/9/2011
7.981,82	31/10/2011
7.981,82	30/11/2011

Responsável: **Manoel Ildemar Damasceno Cruz (CPF 217.114.963-91)**, prefeito do Município de São Lourenço do Piauí/PI nas gestões 2005/2008 e 2009/2012:

Conduta: não prestar contas dos recursos repassados pelo PNATE/2011 e descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas, cujo prazo para apresentação das contas expirou em 30/4/2013;

Ocorrência: não comprovação da execução de parte dos recursos repassados por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, no exercício de 2006:

Valor (R\$)	Data
2.014,00	1º/12/2006

Responsável: **Manoel Ildemar Damasceno Cruz (CPF 217.114.963-91)**, prefeito do Município de São Lourenço do Piauí/PI nas gestões 2005/2008 e 2009/2012:

Conduta: não comprovar a execução de parte dos recursos repassados por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, no exercício de 2006, ante a inexistência de documentação que comprovasse a despesa e os correspondentes pagamentos de gêneros alimentícios para a Creche Hermelina Maria da Silva, no valor de R\$ 2.014,00.

15. Em cumprimento ao despacho do Exmo. Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler (Peça 10), foi efetuada a citação/audiência do Sr. Manoel Ildemar Damasceno Cruz, nos moldes adiante:

Ofício	Data de Recebimento do Ofício	Nome do Recebedor do Ofício	Observação	Fim do Prazo para Defesa
1341/2018-TCU/Secex-TCE (Peça 11), de 28/8/2018	3/1/2019 (vide AR de Peça 12)	Magnólia Pereira Damasceno Cruz	Ofício recebido no endereço do responsável, conforme pesquisa no sistema da Receita Federal (Peça 3)	18/1/2019

16. Transcorrido o prazo regimental, o responsável permaneceu silente, podendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

17. Ocorre, porém, que, em 13/2/2019, ingressou no TCU o Ofício nº 2968/2019/Dimoc/Cotce/Cgapc/Difin-FNDE, informando que a atual Prefeita do Município de São Lourenço do Piauí/PI, Sra. Michelle de Oliveira Cruz, encaminhou documentação intempestiva a título de prestação de contas do PNATE 2011, mediante Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC, e, como a “TCE encontra-se no âmbito desse Tribunal de

Contas sem deliberação, conforme consulta ao sítio eletrônico do TCU, enviamos cópia da documentação recebida, informando que a mesma será objeto de Nota Técnica por parte desta Autarquia, a ser encaminhada ao TCU, em atendimento ao disposto no Acórdão nº 1580/2008 — TCU — 1.º Câmara e, por analogia, na Portaria Interministerial nº 424, de 30/12/2016” (Peça 13).

18. *Quanto ao PEJA/2006, nada foi informado; em consulta ao SIGPC, constatou-se que a situação permanece a mesma, ou seja, as contas não foram prestadas (Peça 14).*

19. *Ante o envio da prestação de contas do PNATE/2011 ao FNDE pela prefeita sucessora do responsável, bem como da informação de que “a mesma será objeto de Nota Técnica por parte desta Autarquia, a ser encaminhada ao TCU, em atendimento ao disposto no Acórdão nº 1580/2008 — TCU — 1.º Câmara”, verificou-se que o processo não estava em condições de prosseguimento sem que fosse feito o saneamento dos autos com relação a informações referentes à prestação de contas apresentada intempestivamente, porém anterior à citação válida do presente feito, consoante jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 1.580/2008 – TCU – 1ª Câmara, do relator Min. Marcos Bemquerer.*

20. *Na última instrução, propôs-se diligência ao FNDE, com os pronunciamentos concordantes dos Srs. Diretor e Secretário da Secex-TCE (Peças 16-18), nestes termos:*

24.1. *Realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para que, no prazo de trinta dias, sejam encaminhados os seguintes documentos e informações com vistas ao saneamento e subsídio na análise da prestação de contas intempestivamente apresentada pela Sra. Michelle de Oliveira Cruz, prefeita municipal de São Lourenço do Piauí/PI na gestão 2017/2020, sobre o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, em 2011, Processo original 23034.005420/2015-85:*

24.1.1. *Cópia de Nota Técnica a ser expedida em face da prestação de contas intempestiva do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, no exercício de 2011, do Município de São Lourenço do Piauí/PI;*

24.1.2. *Informações sobre a pertinência e a possibilidade de os documentos oferecidos servirem de subsídio ao exame de mérito por parte do TCU;*

24.2. *Esclarecer que o não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator, pode ensejar, com fundamento no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, a aplicação da multa do referido art. 58.*

21. *Em cumprimento ao despacho do Exmo. Sr. Ministro-Relator Benjamim Zymler (Peça 19), foi efetuada a diligência proposta, mediante Ofício nº 3122/2019-TCU/Secex-TCE, de 29/5/2019, recebido em (Peças 21-22), atendida pelo Ofício nº 224985/2019/Dimoc/Cotce/Cgapc/Difin-FNDE, que encaminhou, em resposta, cópia da Nota Técnica n. 239/2019/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN, referente aos recursos do Pnate 2011, repassados por aquela Autarquia ao Município de São Lourenço do Piauí/PI.*

22. *A referida Nota Técnica nº 239/2019/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN manifestou-se “pela insuficiência da defesa em tela”, tendo em vista que:*

5.1. *A Resolução/CD/FNDE n. 12, de 17 de março de 2011, em seu artigo 17, estabeleceu como obrigatória nas prestações de contas do PNAE a documentação elencada abaixo:*

“A prestação de contas dos recursos financeiros transferidos será constituída:

- I. ANEXO I - Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados;*
- II. ANEXO II - Parecer Conclusivo do CACS/FUNDEB acerca da aplicação dos recursos transferidos;*

- III. ANEXO III - Conciliação Bancária, se for caso;
IV. dos extratos bancários da conta corrente específica em que os recursos foram depositados e das aplicações financeiras realizadas. ”

5.2. Após consulta ao SIGECON, foi verificado que o Parecer Conclusivo do CACS/FUNDEB acerca da aplicação dos recursos transferidos não foi registrado no sistema. Assim, a prestação de contas apresentada não preencheu os requisitos formais acima elencados.

[...]

5.4. A área técnica, por meio do PARECER N. 191/2019/COATE/CGAME/DIRAE, apensado ao SEI sob o n. 1422953, NÃO APROVOU a prestação de contas, no tocante à análise técnica de execução do Programa, tendo em vista o aspecto declinado abaixo:

- Omissão do Parecer Conclusivo sobre a referida prestação de contas, conforme item 2.3 deste Parecer; 5.5. A falta apontada pela área técnica encontra-se atestada por esta Divisão, conforme subitem 5.2 desta nota técnica.

23. Desse modo, permanece a situação de irregularidade dos recursos repassados por conta do Pnate/2011, e a revelia do responsável quanto aos recursos do Pnae e Peja, ambos repassados em 2006.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações

24. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, in verbis:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

[...]

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa”.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

[...]

25. Portanto, temos que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

26. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

27. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AGR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

28. No caso vertente, a citação e a audiência do responsável foi encaminhada ao endereço constante da base de dados CPF da Receita Federal (Peça 3), de forma bastante zelosa, e a entrega do ofício nesse endereço ficou comprovada (Peça 12).

29. Apesar de regularmente citado, o responsável deixou transcorrer in albis o prazo regimental que lhe foi concedido para apresentar alegações de defesa e/ou efetuar o recolhimento do débito, motivo pelo qual se impõe o reconhecimento da revelia de que trata o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

30. Deve-se observar que, nos processos do TCU, a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu aos autos leva à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da

responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ela carreada.

31. Assim, independentemente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo princípio da verdade material (Acórdãos 163/2015 - TCU - 2ª Câmara, Relator Ministro ANDRÉ DE CARVALHO; 2.685/2015 - TCU - 2ª Câmara, Relator Ministro RAIMUNDO CARREIRO; 2.801/2015 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES; 4.340/2015 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro WEDER DE OLIVEIRA e 5.537/2015 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro WEDER DE OLIVEIRA).

32. Entretanto, cabe destacar que, nas fases anteriores desta TCE, o responsável também não se manifestou quanto às irregularidades que lhe foram imputadas, mantendo-se omissivo, conforme registrado no Relatório de TCE n. 112/2017-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN-FNDE/MEC (Peça 1, p. 105-111).

33. Adicionalmente, as irregularidades imputadas ao responsável estão claramente demonstradas nos autos, não sendo possível, nesta fase processual, o aproveitamento de qualquer análise de elementos em defesa do Sr. Manoel Ildemar Damasceno Cruz.

Da análise da pretensão punitiva

34. Vale ressaltar que a jurisprudência pacífica nesta Corte é no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário (Súmula-TCU 282). Dessa forma, identificado dano ao erário, deve-se instaurar e julgar o processo de tomada de contas especial para responsabilizar seus agentes causadores, respeitando o direito ao contraditório e à ampla defesa, independentemente de quando ocorreram os atos impugnados.

35. Já a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. Conforme o mesmo Acórdão, 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.

36. Considerando que o ato imputado, com relação aos recursos do PEJA/2006, foi a omissão da prestação de contas dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de São Lourenço do Piauí/PI, o início da contagem do prazo prescricional deverá coincidir com o final do prazo fixado para a apresentação da respectiva prestação de contas, que, no presente caso, ocorreu em 31/3/2007. Sendo assim, em razão de ter transcorrido mais de 10 anos entre esta data e a data que ordenou a citação (21/8/2018 – Peça 10), constata-se que ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.

37. Com relação aos recursos do PNAE/2006, em que o ato imputado foi a não comprovação da execução de parte dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de São Lourenço do Piauí/PI (pagamento de gêneros alimentícios para a Creche Hermelina Maria da Silva, no valor de R\$ 2.014,00), o início da contagem do prazo prescricional deverá coincidir com a data de pagamento de tal despesa, que, no presente caso, ocorreu em 1º/12/2006. Sendo assim, em razão de ter transcorrido mais de 10 anos entre esta data e a data que ordenou a citação (21/8/2018 – Peça 10), constata-se que também ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.

38. Por fim, com relação aos recursos do PNATE/2011, o ato imputado foi a omissão da prestação de contas dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de São Lourenço do Piauí/PI, o início da contagem do prazo prescricional deverá coincidir com o final do prazo fixado para a apresentação da respectiva prestação de contas, que, no presente caso, ocorreu em 30/4/2013. Sendo assim, em razão de não ter transcorrido mais de 10 anos entre esta data e a data que ordenou a citação (21/8/2018 – Peça 10), constata-se que, neste caso, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.

39. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdão 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Ubiratan Aguiar; Acórdão 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; Acórdão 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo; Acórdão 1.189/2009TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; Acórdão 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

40. Dessa forma, o responsável deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

41. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que os recursos repassados, no âmbito do PEJA/2006, do PNAE/2006, e do PNATE/2011, deveriam ser integralmente gastos na gestão do Sr. Manoel Ildemar Damasceno Cruz.

42. A partir dos elementos constantes dos autos, foi também possível verificar que o Sr. Manoel Ildemar Damasceno Cruz era o responsável pela omissão da prestação de contas dos recursos federais recebidos por conta do PEJA/2006 e do PNATE/2011, e pela não comprovação da execução de parte dos recursos repassados por conta do PNAE/2006, e, no entanto, não tomou as providências para eximir sua responsabilidade na obrigatoriedade de prestar contas dos referidos recursos, sendo, portanto, o responsável pelo prejuízo apurado nesta Tomada de Contas Especial.

43. Diante da revelia do Sr. Manoel Ildemar Damasceno Cruz, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares, apenando-o com a multa do art. 57 da Lei nº 8.443/1992 com relação ao PNATE/2011.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO:

44. Diante do exposto, submetem-se os presentes autos à consideração superior, propondo-se:

- a) considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. **Manoel Ildemar Damasceno Cruz (CPF 217.114.963-91)**, prefeito do Município de São Lourenço do Piauí/PI nas gestões 2005/2008 e 2009/2012, dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º da Lei nº 8.443/1992;
- b) julgar **irregulares**, nos termos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, I, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, as contas do Sr. **Manoel Ildemar Damasceno Cruz (CPF 217.114.963-91)**, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15

(quinze) dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação - FNDE, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada Lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos mediante o Programa de Apoio aos Sistemas de Educação de Jovens e Adultos – PEJA, no exercício de 2006, e do Programa Nacional de Transporte do Escolar - PNATE, no exercício de 2011, bem como de irregularidades na comprovação da execução dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, no exercício de 2006:

Débito 1: PEJA/2006

Valor (R\$)	Data
3.600,00	2/5/2006
1.200,00	1º/12/2006
1.200,00	7/12/2006

Débito 2: PNATE/2011

Valor (R\$)	Data
7.981,82	31/3/2011
7.981,82	29/4/2011
7.981,82	31/5/2011
7.981,82	1º/7/2011
7.981,82	29/7/2011
7.981,82	1º/9/2011
7.981,82	30/9/2011
7.981,82	31/10/2011
7.981,82	30/11/2011

Débito 3: PNAE/2006

Valor (R\$)	Data
2.014,00	1º/12/2006

c) aplicar ao Sr. **Manoel Ildemar Damasceno Cruz (CPF 217.114.963-91)** a multa referida no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo pagamento;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da multicitada Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;

e) autorizar também desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §2º, do Regimento Interno deste Tribunal;

f) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem ao Chefe da Procuradoria-Geral da República no Piauí, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis, informando-lhe que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

g) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e ao responsável, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.”

3. O Ministério Público junto ao TCU, na pessoa do Ilmo. Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, discordou pontualmente do conjunto instrutivo, no que se refere à tese de prescrição (peça 29). Transcrevo, na íntegra, a diligente manifestação do *Parquet*:

“O Ministério Público de Contas da União assente à conclusão de que a revelia do ex-prefeito de São Lourenço do Piauí/PI, Sr. Manoel Ildemar Damasceno Cruz, deixou incontroversa a omissão no dever de prestar dos recursos transferidos ao município no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Educação de Jovens e Adultos (Peja) em 2006; e Programa Nacional de Transporte do Escolar (Pnate) em 2011; em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em 2006, não restou comprovada a aplicação de parte dos recursos, conforme narrado pela Secex-TCE (peças 25-27).

2. Todavia, consistindo em questão de mérito cognoscível *ex officio*, cabe avaliar a ocorrência de prescrição da pretensão ressarcitória no tocante a cada componente do dano em causa.

II – Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário

3. Ao julgar, em 17/4/2020¹, o Recurso Extraordinário (RE) 636.886², no qual se discutia o alcance da regra estabelecida no art. 37, § 5º, da Constituição Federal³, relativamente a pretensões de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou, com repercussão geral, a tese de que “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes.

4. Registre-se que, contra o julgamento do STF no RE 636.886, foram opostos embargos de declaração pela Advocacia-Geral da União (AGU), em 14/8/2020, pendentes de apreciação pela Corte Suprema.

5. Não obstante o RE 636.886 ter sido julgado tendo como contexto a fase de execução de título executivo oriundo de decisão de Tribunal de Contas, é possível constatar, à vista do teor do voto do Ministro Alexandre de Moraes, ao qual aderiram os demais⁴, que a interpretação

¹ Julgamento virtual finalizado nessa data.

² Desfecho do julgamento do RE 636.886, consoante descrição apresentada no *site* do STF: “O Tribunal, **por unanimidade**, apreciando o tema 899 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição.” (grifos nossos).

³ Constituição Federal:

“Art. 37 omissis

[...]

§ 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.” (grifo nosso)

⁴ Os Ministros Luís Roberto Barroso e Gilmar Mendes acompanharam o Ministro Alexandre de Moraes com ressalvas.

conferida pela Corte Suprema à matéria constitucional, quanto à inteligência do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, é a da prescritibilidade, como regra, da pretensão de ressarcimento ao erário.

6. Segundo constou do item 2 da ementa do acórdão, somente seriam 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” (grifo nosso), conforme tese anteriormente definida⁵.

7. A conclusão externada afasta, em nosso sentir, a possibilidade de a Corte de Contas continuar a empregar, no exame de suas TCEs, a Súmula TCU 282, segundo a qual “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são [em quaisquer casos] imprescritíveis.”, por veicular interpretação que não mais se coaduna com o entendimento do STF.

8. Ao mesmo tempo, exige que o TCU se debruce a respeito do prazo e regime prescricionais aplicáveis à pretensão ressarcitória exercida em sede de processo de contas, na medida em que sobre ela não disse a decisão do STF, inclusive por refugir à matéria de direito que lhe fora submetida na oportunidade.

9. Assim, não havendo, na Lei 8.443/1992 ou em qualquer outro diploma legal, disposição específica, incumbe à Corte de Contas apontar, em atenção ao postulado da segurança jurídica e à vista dos parâmetros legislativos existentes, o arcabouço normativo aplicável, de forma a orientar os trabalhos no âmbito do Tribunal e nortear seus jurisdicionados.

Argumentos em prol da prescrição decenal

10. O TCU já se debruçou especificamente sobre a pretensão sancionatória, no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (relator: Ministro Benjamin Zymler; redator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), por ocasião da apreciação de incidente de uniformização de jurisprudência – ante a prevalência, àquele tempo, da tese da imprescritibilidade em qualquer hipótese da pretensão de ressarcimento ao erário. Ali se definiu a aplicação das regras gerais de prescrição, tratadas no Código Civil, aos processos de controle externo, inclusive quanto ao **prazo decenal do art. 205** daquele diploma legal, aplicável quando inexistente prazo específico.

11. Mesmo que reparação e penalidade tenham naturezas distintas, este membro do Ministério Público entende pela aplicação do mesmo regime e prazo decenal também à pretensão de ressarcimento, no controle externo, pelas mesmas razões empregadas pelo Tribunal em relação à pretensão sancionatória, em deferência à jurisprudência da Corte de Contas e, também, como forma de assegurar a uniformidade dos critérios de contagem do prazo prescricional.

12. Não se ignora a existência de alguma divergência quanto à aplicação, no âmbito do Direito Público, das normas gerais de prescrição do Código Civil, pela especial pertinência do diploma às relações jurídicas de Direito Privado. Porém, disposições do Código Civil têm, sim, teor de normas gerais de Direito, aplicáveis também ao Direito Público à falta de norma específica – derogatória da norma geral, pelo critério da especialidade.

13. Cumpre esclarecer que a aplicação do regramento do Código Civil à prescrição no âmbito do TCU se faz por incidência direta, na condição de regra geral, o que dispensa o suprimento de lacuna legal, por meio de analogia. Nesse sentido, cabe transcrever excerto da manifestação do Ministro Walton Alencar Rodrigues, assente no voto revisor aprovado pelo Plenário do TCU quando da prolação do Acórdão 1.441/2016:

⁵ “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.” (Tema 897 de repercussão geral).

O silêncio da Lei 8.443/1992, acerca da prescrição da multa, não abre lacuna a ser colmatada por analogia, mas hipótese de incidência da **regra geral de prescrição**, contida na legislação civil codificada.

Haveria, portanto, quando menos, lei formal, dispondo sobre a prescrição do dever-poder sancionador do Tribunal. A expressa disposição legal **impede o uso da analogia**, porque o instituto somente tem lugar na hipótese de omissão da lei. Essa, aliás, a dicção do art. 4º da Lei de introdução às normas do direito brasileiro, que transcrevo:

“Art. 4º **Quando a lei for omissa**, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.” (grifos meus)

No caso em exame, não há lacuna a ser preenchida por analogia com o direito público ou civil, mas **regra de incidência direta**, assentada no art. 205 do Código Civil.

Por essas razões, afasto-me das conclusões trazidas pelo e. relator, no sentido de que o Tribunal haveria de subordinar seu poder-dever de impor sanções à prescrição quinquenal, por ser esse o prazo preponderante “no microsistema do Direito Público”.

Manifesto-me, pois, pela incidência da **regra geral de prescrição assentada no Código Civil**, aplicável a todos os casos em que a lei sobre ela não dispuser explicitamente.

(grifos nossos e do original)

14. A mesma linha de raciocínio ora defendida foi desenvolvida no parecer proferido pelo então Procurador-Geral do MP/TCU, Dr. Paulo Soares Bugarin, no âmbito do TC 030.926/2015-7, conforme demonstra o trecho seguinte:

12. Sobre o uso do Código Civil para extrair a norma jurídica aplicável à prescrição da pretensão punitiva afeta às relações de Direito Público, entendo que, sem embargo de reconhecer os contornos próprios de cada disciplina, não se pode delimitar de forma estanque as esferas entre Direito Civil e Direito Administrativo, Direito Público e Direito Privado. Nesse sentido, para alguns doutrinadores, a crescente **constitucionalização** do Direito Civil (expoente do Direito Privado) e do Direito Administrativo (expoente do Direito Público) contribui para a dificuldade, em qualificadas dimensões, na contraposição pura e simples entre Direito Público e Privado.

13. Com efeito, nem tudo que está dentro do Código Civil é propriamente, ou exclusivamente, matéria de Direito Civil. Não se pode olvidar que o CC/2002 também dispõe de matérias consideradas de cunho administrativo, tais como: conceituação de pessoa jurídica de direito público (arts. 40 e 41); responsabilidade civil de pessoa jurídica de direito público (art. 43); fundações (art. 62 e seguintes); bens públicos (art. 98 e seguintes); desapropriação (art. 1.275, inciso V, considerada como causa de perda da propriedade imóvel); as restrições ao uso anormal da propriedade (art. 1.277 e seguintes); a passagem forçada (art. 1.285); a imposição de passagem de cabos e tubulações (art. 1.286); a regulação das águas e questão dos aquedutos (art. 1.288 e seguintes); a limitação entre prédios (art. 1.297) e o direito de construir (art. 1.299 e seguintes).

14. Da mesma forma, diversos institutos do Direito Civil são corriqueiramente utilizados pelo Tribunal, inclusive em sua atuação **sancionadora**, a exemplo da solidariedade passiva (arts. 275 a 285 do CC/2002) e da desconstituição da personalidade jurídica de empresas (art. 50 do CC/2002).

15. Desta forma, data vênia, não se mostra despropositado ou inadequado utilizar a disciplina do Código Civil para se estabelecer prazo prescricional aplicável ao TCU.

(peça 3, p. 3, do TC 030.926/2015-7 – grifos nossos e do original)

15. Tendo em vista a adoção do Código Civil como marco legal a nortear a tese ora defendida, cabe verificar qual seria o marco temporal a ser adotado pelo Tribunal como início da contagem do prazo prescricional para o exercício da pretensão de ressarcimento.

16. O Código Civil, em seu art. 189, estabelece que “**violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição**, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206”. Para a atividade de controle externo, o momento de violação do direito pode ser associado à

data da ocorrência da irregularidade, ou seja, da prática de algum ilícito que acarrete dano aos cofres públicos. Esse seria, portanto, o marco inicial para o exercício da pretensão condenatória do TCU, pelo qual se dá a “apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano”, ex vi do disposto no art. 8º da Lei 8.443/1992.

17. *Há que se reconhecer, contudo, a suspensão do curso do prazo prescricional sempre que momentaneamente obstado o prosseguimento no exercício da pretensão por razão unicamente imputável ao responsável, a exemplo da submissão extemporânea de elementos adicionais. Uma vez obstada, temporariamente, a pretensão, não deve ter curso a prescrição, por necessária simetria, na medida em que a última constitui, justamente, o prazo legal de exercício da primeira.*

18. *O referido entendimento é extraído do item 9.1.5 do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário:*

9.1. deixar assente que:

[...]

*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;*

(grifo nosso)

19. *Raciocínio semelhante se aplica às hipóteses em que o exercício da pretensão de ressarcimento restar intencionalmente obstaculizado em virtude de conduta fraudulenta dos responsáveis, dissimuladora da irregularidade ensejadora do dano ao erário, com fins a lhes assegurar a impunidade e a retenção de eventuais vantagens ilícitas. Nesses casos, admitir o curso da prescrição desde a ocorrência da irregularidade lhes permitiria beneficiarem-se da própria conduta fraudulenta, da própria torpeza, de forma incompatível com a boa-fé objetiva.*

20. *Ainda que a lei seja omissa quanto a tal hipótese impeditiva da prescrição, ela decorre da própria lógica da prescrição e do ditame da boa-fé objetiva que, como princípio geral de direito, presta-se à colmatação de lacunas, nos termos do art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).*

21. *Orientações semelhantes são identificadas na jurisprudência do STJ:*

*[...] 5. Outro relevante e grave aspecto a ser destacado é a intenção deliberada do Sr. Hélio Viana Freitas em obstar a realização de sua citação, como atestado pelo meirinho, em 9.7.2009. **Ao argumentar a existência de prescrição, quando se escondeu intencionalmente e só compareceu aos autos em virtude da realização de penhora on-line nas suas contas correntes, denota propósito de "beneficiar-se com a própria torpeza". Tal conduta não encontra amparo jurídico e não pode ser chancelada pelo Poder Judiciário. Precedentes: AgInt nos EDcl no AREsp 1.013.829/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, DJe 14.8.2018; REsp 1.740.260/RS, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cuevas, Terceira Turma, DJe 29.6.2018; AgRg no REsp 1.398.155/RN, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 28.9.2015; REsp 1.366.694/MG, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17.4.2013.***

[...]

(REsp 1770249/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 8/11/2018, DJe 19/11/2018) (grifos nossos)

ADMINISTRATIVO. CONTRATO. INADIMPLÊNCIA. ANTECIPAÇÃO DO VENCIMENTO. PRAZO DE PRESCRIÇÃO. MANUTENÇÃO DO TERMO INICIAL.

1. Trata-se de ação monitória referente ao contrato de abertura de crédito para financiamento estudantil em que a origem afastou a prescrição reconhecida pelo juízo de primeiro grau.

2. Esta Corte pacificou seu entendimento no sentido de que, mesmo diante do vencimento antecipado da dívida, subsiste inalterado o termo inicial do prazo de prescrição - no caso, o dia do vencimento da última parcela, 10.2.2008. Precedentes.

3. Note-se, ainda, que a ninguém é admitido valer-se da própria torpeza. Ora, entender em favor da antecipação do prazo em questão beneficiaria o próprio devedor que criou o óbice para o recebimento do crédito.

4. Recurso especial não provido.

(REsp 1247168/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/5/2011, DJe 30/5/2011) (grifos nossos)

22. A circunstância impeditiva da prescrição de que aqui se cogita guarda coerência, ainda, com a teoria da actio nata, em sua feição subjetiva, sob a qual não há se falar em inércia daquele a quem caberia exercer a ação sem que ele detenha condições de saber do próprio ato irregular. Segundo a teoria, é a partir da efetiva ciência da violação da ordem jurídica que exsurge a pretensão e, por corolário, a fluência do prazo para o seu regular exercício, haja vista que, repise-se, não se tem por razoável exigir do titular da pretensão o seu devido exercício antes mesmo de que tenha ciência sobre o fato irregular ou seus efeitos (no caso, o dano ao erário). Nessa linha é o seguinte julgado do STJ:

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. APREENSÃO DE VEÍCULO REVERTIDA JUDICIALMENTE. DANOS EMERGENTES. **PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. PRINCÍPIO DA ACTIO NATA.** [...]*

1. O curso do prazo prescricional do direito de reclamar inicia-se somente quando o titular do direito subjetivo violado passa a conhecer o fato e a extensão de suas consequências, conforme o princípio da actio nata. [...].

[...]

(REsp 1257387/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 5/9/2013, DJe 17/9/2013 – grifos nossos)

23. Registre-se que a adoção da teoria da actio nata, em sua subjetiva acepção, é medida que, para além de juridicamente razoável – vez que permite ao instituto da praescriptio operar, de fato, como instrumental garantidor da ordem e segurança jurídicas, em vez de favorecer unicamente ao interesse privado do agente dissimulador – desvela-se imprescindível aos casos em que se apuram danos decorrentes de ilícitos de maior complexidade, que, pela própria natureza de que se revestem, não têm percepção prontamente evidenciadas no plano jurídico e, portanto, são impassíveis de ciência imediata pelos órgãos de controle externo da gestão pública.

24. Não estamos a olvidar que, ao se considerar como termo inicial da prescrição o momento em que o detentor da legítima pretensão obtém (ou poderia obter) a inequívoca ciência do ato irregular, poderá haver situações em que a gênese do interstício prescricional remanesça suspensa por prazo demasiadamente prolongado, o que poderia, fatalmente, culminar em indesejável prejuízo ao devido processo legal. Para situações tais, caberia ao Tribunal avaliar, como já o faz atual e rotineiramente, se o desproporcional prazo defluído desde a prática da irregularidade ensejadora de dano tem o condão de prejudicar o contraditório e a ampla defesa,

a exemplo do que preconiza o espírito da norma disciplinada no inciso II do art. 6º da Instrução Normativa TCU 71/2012⁶.

25. Ressalvamos, ainda, a hipótese em que, a despeito do decurso do prazo prescricional, verificam-se indicativos de ato doloso de improbidade administrativa tipificado na Lei 8.429/1992 como causa de dano ao erário, o que, em tese, revestiria a pretensão ressarcitória de imprescritibilidade. Ainda que não caiba ao TCU a capitulação formal da conduta sob tal categoria jurídica, não há impedimento a que o Tribunal prossiga no desempenho de sua atividade fiscalizatória, se assim justificarem a materialidade e a relevância do fato, valendo-se de sua expertise na apuração do dano de modo a, inclusive, subsidiar eventual atuação em juízo do Ministério Público comum ou da própria pessoa jurídica de direito público lesada – conforme legitimidade que lhes atribui o art. 17 da Lei 8.429/1992 –, com fins à persecução do ressarcimento ao erário.

26. Em vista dos parâmetros acima apontados, passa-se ao **exame do caso concreto**. Considerando que o fato gerador dos débitos foi a omissão no dever de prestar contas dos recursos do PEJA e PNATE, bem como o vício na prestação de contas do PNAE, concluímos que as datas de referência correspondem a 31/3/2007 (prazo de prestação de contas do PEJA 2006⁷), 30/4/2013 (prazo de prestação de contas do PNATE 2011⁸) e 28/2/2007 (PNAE 2006⁹). Verifica-se, portanto, a **ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento associada aos recursos do PEJA 2006 e PNAE 2006; porém, não relativamente aos valores do PNATE 2011**, tendo em vista que o despacho do Ministro Benjamin Zymler, de 10/8/2018 (peça 10), interrompeu, antes de decorridos dez anos do fato irregular, o curso do prazo prescricional para esse último componente do dano.

Argumentos em prol da prescrição quinquenal (tese subsidiária)

27. Caso não venha a ser acolhida a contagem do prazo prescricional com fundamento na tese decenal anteriormente defendida, propomos, subsidiariamente, a aplicação, por analogia, da **Lei 9.873/1999**, a qual estabelece prazo quinquenal e regime específico de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal direta e indireta e dá outras providências.

28. Ainda que o controle externo não se confunda com o exercício sancionatório do poder de polícia – de cuja prescrição a lei trata –, nada impede a adoção da referida norma, com fins à integração normativa – se considerada a existência de lacuna legislativa – por ser a que apresenta, no âmbito específico do regime jurídico de Direito Público, maior aderência às especificidades do controle externo, no que tange à sua face persecutória e ao seu caráter não judicial.

29. A adoção da Lei 9.873/1999 tem como vantagem a convergência com precedentes do STJ que tratam da matéria da prescrição no controle externo, a exemplo dos indicados a seguir:

EMENTA: 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.

⁶ “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;”

⁷ Vide explanação à peça 25, p. 2.

⁸ Vide explanação à peça 25, p. 2.

⁹ Vide explanação à peça 25, p. 2.

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 13/6/2017, DJe 23/6/2017 – grifos nossos)

EMENTA: 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.**

[...]

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 5/4/2016, DJe 12/4/2016 – grifos nossos)

30. Cabe destacar que a Corte Suprema, em decisões monocráticas de caráter liminar, também já indicou a aplicação da Lei 9.873/1999, para fins de contagem do prazo prescricional, aos processos de controle externo, a saber:

EMENTA: DECISÃO MANDADO DE SEGURANÇA – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – PRESCRIÇÃO – LIMINAR DEFERIDA.

1. [...] Coesa Engenharia Ltda. insurge-se contra a deliberação nº 1.110/2017, por meio da qual o Tribunal de Contas da União, no processo de tomada de contas especial nº 016.851/2003-9, condenou-a, juntamente com prefeito e gestores do Departamento Nacional de Obras contra as Secas – DNOCS, ao pagamento de multa e ressarcimento de débito [...]. Consoante narra, o

alegado pagamento a maior teria ocorrido em 13 de outubro de 1992, havendo sido as contas dos gestores inicialmente julgadas regulares pelo Órgão de fiscalização. Relata a posterior reabertura desses processos, apreciados em conjunto com a tomada de contas especial impugnada, instaurada em 2003 e da qual foi inicialmente intimada para defender-se em 2006. [...] Evocando precedentes, afirma a incidência da Lei nº 9.873/1999, a estabelecer prazo para exercício de ação punitiva pela Administração Pública federal. [...] O Tribunal de Contas da União, em informações, aponta a inviabilidade de o Judiciário adentrar o mérito da decisão administrativa. [...] Refere-se a trechos de pronunciamentos formalizados no processo impugnado, segundo os quais: no tocante à aplicação de multa, a Lei nº 8.443/1992, a reger a atividade do Tribunal, não prevê regra de prescrição e, mesmo se aplicado o prazo decenal versado no artigo 205 do Código Civil, a citação dos gestores teria interrompido a fluência; a pretensão de reparação civil do Estado é imprescritível. O processo está concluso para apreciação da medida acauteladora.

*2. Surgem com relevância maior as causas de pedir atinentes ao devido processo legal e à segurança jurídica. O sobrepreço imputado pelo Órgão de controle teria ocorrido em 1992, sobrevindo apenas em 2006 a notificação da impetrante para responder ao processo administrativo que levou à determinação de ressarcimento ao erário e aplicação de multa [...]. Decorridos treze anos entre o fato supostamente lesivo e a intimação do particular, o Estado não poderia mais buscar o ressarcimento ou a punição, seja na via administrativa, seja na judicial. [...] O que ocorre, tradicionalmente, no Direito? O quinquênio a reger a prescrição [...]. Verifico-o quanto à ação a ser ajuizada pela Fazenda, assim como por aquele prejudicado por ato do Estado – Decreto nº 20.910/1932. Mais ainda: esse é o lapso aplicável, por força da Lei nº 4.717/1965, à ação popular e à ação de improbidade, nos termos do artigo 23, inciso I, da Lei nº 8.429/1992. É observável, também, considerado o poder-dever de autotutela administrativa – artigo 54 da Lei nº 9.784/1999. Por fim, atentem para a **integral incidência, quanto à atuação sancionatória do Tribunal de Contas da União, da Lei nº 9.873/1999, conforme decidido pela Primeira Turma no mandado de segurança nº 32.201, relator o ministro Luís Roberto Barroso.** Em suma, descabe 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, no cenário, a prescrição, a alcançar a pretensão, a ação, e a decadência, que apanha e fulmina o próprio direito. Nesse contexto, **deve o Tribunal de Contas da União observar o lapso de cinco anos para proceder à notificação daquele que busca responsabilizar por dano ao erário.***

3. Defiro a liminar, suspendendo, relativamente à impetrante, os efeitos da condenação imposta pelo Órgão impetrado por meio da deliberação nº 1.110/2017 [...].

[...]

(Mandado de Segurança [MS] 35294¹⁰, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 6/3/2018, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-044 DIVULG 7/3/2018 PUBLIC 8/3/2018 – grifos nossos)

31. Não se pode deixar de mencionar, também, que, na apreciação do RE 636.886, o Ministro Gilmar Mendes destacou que a “prescritibilidade é a regra” e defendeu o emprego supletivo da Lei 9.873/1999, ante a ausência de lei específica, no âmbito dos processos de contas.

32. A contagem do prazo quinquenal da referida lei teria início, de acordo com o entendimento do Ministro Gilmar Mendes, por ocasião da apresentação da prestação de contas, quando fosse o caso, ou, em caso de omissão, “apenas [...] com o início da tomada de contas especial pelo controle interno ou externo”; a complementação da prestação de contas caracterizaria uma das causas interruptivas; e as providências da fase interna serviriam como período de suspensão da prescrição.

¹⁰ No mesmo sentido, ver: **MS 35971** TP, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 14/2/2019, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 15/2/2019 PUBLIC 18/2/2019; e **MS 36054** MC, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 19/12/2018, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31/1/2019 PUBLIC 1/2/2019.

33. *No seguinte excerto de seu voto, o Ministro Gilmar Mendes resumiu os principais aspectos de sua compreensão sobre o emprego do prazo quinquenal:*

Por oportuno, registro a incidência de prazos diferenciados a depender da fase fiscalizatória em que se encontra o fato que cause prejuízo ao erário.

Primeiro, há prazo decadencial (prescricional punitivo, nos termos da lei) quinquenal entre a data da prestação de contas e o início da fase preliminar de tomada de contas especial (citação ou notificação do interessado ou responsável pela prestação de contas na fase preliminar de tomada de contas pelos órgãos internos ou externos), com a observância de causas de interrupção (retificação da prestação de contas pelo responsável) e de suspensão (enquanto durar a fiscalização preliminar realizada pelo controle interno do Ente Público, diante da inexistência de inércia estatal na averiguação do fato). Pela obviedade, em se tratando de ato de fiscalização prévia (controle externo preventivo), sequer existe a inércia estatal a justificar o início de qualquer decurso de tempo.

Secundariamente, uma vez iniciada a tomada de contas pelo órgão de controle interno ou externo, de forma preliminar, em decorrência de ser causa interruptiva legal, reinicia-se novo prazo decadencial (prescricional punitivo) até a decisão condenatória recorrível pelo Tribunal de Contas.

Terceiro, a contar da decisão final do Tribunal de Contas, inicia-se prazo prescricional (próprio) para ajuizamento da correspondente ação de execução. [...]

34. *Ainda em favor da aplicação da Lei 9.873/1999, não poderíamos deixar de mencionar as abalizadas contribuições do então Procurador-Geral do Ministério Público de Contas da União, Dr. Lucas Rocha Furtado, no TC 001.753/2002-3¹¹, e da atual Procuradora-Geral, Dr^a Cristina Machado da Costa e Silva, no TC 020.635/2004-9.*

35. *Ressalta-se a completude do regime prescricional edificado na Lei 9.873/1999, conforme ressaltado pela Procuradora-Geral do MP/TCU no mencionado parecer, dispondo a norma do marco inicial de contagem do prazo, na “data da prática do ato [irregular]”, e das respectivas causas interruptivas, enumeradas no seu artigo 2º:*

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

36. *À exceção do inciso IV do art. 2º da Lei 9.873/1999, nota-se que as causas interruptivas indicadas nos incisos I a III constituem eventos sucessivos. Após efetuadas as apurações iniciais, com marco interruptivo demarcado por “qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (inciso II), e estando presentes as condições de procedibilidade, forçosamente deverá ser promovida “a notificação ou citação do indiciado ou acusado” (inciso I), visto constituir tal ato de comunicação pressuposto de oportunização do contraditório e, assim, condição de validade de eventual condenação, à luz do devido processo legal. Suceder-lhes-á, igualmente, “a decisão condenatória recorrível” (inciso III), se houver.*

37. *Assim, devem ser entendidas como causas sucessivas e não repetíveis de interrupção do prazo prescricional, à semelhança do que se observa no Direito Penal, onde, de igual modo, o legislador optou pelo estabelecimento de causas interruptivas sucessivas, a exemplo do*

¹¹ Vide, também, manifestação do Dr. Lucas Rocha Furtado no TC 018.404/2007-9 (peça 8 do conjunto de “documentos anteriores à conversão”, distinta da peça 8 do conjunto de “peças” do processo eletrônico).

recebimento da denúncia e da publicação da sentença ou acórdão condenatórios recorríveis (art. 117, incisos I e IV, do Código Penal).

38. Na lição de Marcelo Madureira Prates¹², com a qual este membro do Ministério Público se alinha:

[...] no que toca aos atos que interrompem a prescrição administrativa, acreditamos que **os atos interruptivos previstos no art. 2º [incisos I a III] da Lei nº 9.873/99 constituem sucessão cronológica de atos não-repetíveis nem substituíveis**, o que implica que cada ato aí previsto somente possa ocorrer uma única vez e em momento determinado, já que, praticado o ato posterior, extingue-se a possibilidade de praticar o ato logicamente anterior. Essa visão coaduna-se com aquela e, mais ainda, dela decorre, de que o processo administrativo punitivo há de ser visto como uma sucessão cronológica de quatro fases fundamentais, quais sejam:

(1) **investigativa**, destinada à apuração dos fatos suspeitos, é dizer, à coleta de elementos indiciários sobre a materialidade do fato e a autoria;

(2) **contraditória**, a qual se inicia com a citação do suposto infrator, visando a lhe garantir contraditório e ampla defesa;

(3) **decisória**, referente à decisão inicial recorrível; e

(4) **recursal**, em que há a decisão final no plano administrativo.

(p. 905 – grifos nossos e do original)

39. Transpondo-se os eventos previstos nos incisos I a IV do art. 2º da Lei 9.873/1999 para o contexto do processo de contas, pode ser feito o seguinte cotejo:

CAUSA INTERRUPTIVA PREVISTA NO ART. 2º DA LEI 9.873/1999	PROVIDÊNCIA E CORRESPONDENTE MOMENTO DE CARACTERIZAÇÃO	INSTÂNCIA RESPONSÁVEL (sem possibilidade de repetição do “ato inequívoco” que já tenha sido praticado por outra instância)
II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;	Data do ato administrativo praticado na fase investigativa ou do documento (relatório de fiscalização etc.) que caracterize o “ato inequívoco”, com a “reunião de elementos mínimos de convicção para a caracterização de um ilícito (materialidade do fato e autoria)” ¹³ ,	<ul style="list-style-type: none"> • Órgão ou entidade responsável pelo repasse dos recursos¹⁴ • Controle Interno • TCU • Outras instâncias de controle (autoridades

¹² Prescrição Administrativa na Lei nº 9.873, de 23.11.1999: entre Simplicidade Normativa e Complexidade Interpretativa. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, n. 8, p. 898-910, ago. 2005.

¹³ PRATES, Marcelo Madureira. Prescrição Administrativa na Lei nº 9.873, de 23.11.1999: entre Simplicidade Normativa e Complexidade Interpretativa. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, n. 8, p. 898-910, ago. 2005. p. 905.

¹⁴ Jurisprudência do STJ:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. INFRAÇÃO AMBIENTAL. MULTA. PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA (DECADÊNCIA). HIPÓTESE INTERRUPTIVA. CONSTATAÇÃO.

[...]

4. [...] a **incontroversa fiscalização deflagrada pelo IBAMA em 03/07/2010 constituiu ato interruptivo do prazo prescricional para a ação punitiva estatal (decadência), a teor do art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999: ‘Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: [...] II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato.’”**

(Agravado Interno [AgInt] no REsp 1735081/CE, Relator : Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 3/12/2019, DJe 10/12/2019 – grifos nossos)

<p>CAUSA INTERRUPTIVA PREVISTA NO ART. 2º DA LEI 9.873/1999</p>	<p>PROVIDÊNCIA E CORRESPONDENTE MOMENTO DE CARACTERIZAÇÃO</p>	<p>INSTÂNCIA RESPONSÁVEL (sem possibilidade de repetição do “ato inequívoco” que já tenha sido praticado por outra instância)</p>
	<p>acompanhado da determinação de providências para averiguar a ocorrência do dano e a identificação dos responsáveis.</p>	<p>policiais¹⁵, Ministério Público, entre outras)</p>
<p>IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.</p>	<p>Primeira possibilidade: data em que o responsável manifesta sua intenção, na fase interna da TCE, de “recolher o valor principal integral atualizado monetariamente, sem a incidência de juros moratórios, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992” (caput do art. 13-A da Instrução Normativa TCU 71/2012) ou a data em que o responsável providencia tal recolhimento e, em seguida, apenas comunica tal providência à Administração (sujeito à complementação de valores).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Órgão ou entidade responsável pelo repasse dos recursos
	<p>Segunda possibilidade (desde que não implementada a primeira): data em que o responsável manifesta, na fase externa da TCE, sua intenção de recolher o débito, ou recolhe o montante que entende devido e, em seguida, comunica tal providência ao TCU (sujeito à complementação de valores).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • TCU
<p>I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;</p>	<p>Data da ciência da citação pelos responsáveis ou de publicação do edital no DOU.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • TCU

¹⁵ Jurisprudência do STJ:

“ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO MINISTRO DE ESTADO DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR OU CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE QUALQUER ILEGALIDADE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO. ORDEM DENEGADA.

[...]

4. Preliminar de prescrição da pretensão punitiva afastada, porquanto houve a interrupção da prescrição da ação punitiva da administração com as conclusões do Inquérito Policial nº 095/2012-SR/DPF/PB. Incidência do inciso II, do artigo 2º, da Lei nº 9.873/99.

[...]

(MS 21.591/DF, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/11/2018, DJe 26/3/2019 – grifos nossos)

CAUSA INTERRUPTIVA PREVISTA NO ART. 2º DA LEI 9.873/1999	PROVIDÊNCIA E CORRESPONDENTE MOMENTO DE CARACTERIZAÇÃO	INSTÂNCIA RESPONSÁVEL <i>(sem possibilidade de repetição do “ato inequívoco” que já tenha sido praticado por outra instância)</i>
III - pela decisão condenatória recorrível.	Data da prolação do acórdão condenatório (sujeito a recurso).	<ul style="list-style-type: none"> • TCU

40. Quanto à hipótese do inciso I do art. 2º da Lei 9.873/1999, defendemos a sua caracterização, no âmbito do controle externo, apenas quando o responsável toma ciência da citação efetuada pelo TCU (ou quando é publicado o edital de citação no DOU). Não se deve considerar, para tanto, as eventuais notificações anteriores encaminhadas ao responsável, mesmo que tenha havido sua respectiva ciência, por não constituírem atos essenciais e suficientes de comunicação.

41. Conforme assentado na jurisprudência do TCU, somente a citação realizada pelo Tribunal cumpre o efetivo papel de abertura do contraditório e da ampla defesa, de modo que somente sua falha ou ausência têm o condão de invalidar eventual juízo condenatório:

A ausência de notificação do responsável na fase interna do processo de tomada de contas especial não implica vício, porquanto a fase interna constitui procedimento inquisitório de coleta de provas, assemelhado ao inquérito policial, e a fase externa, que se inicia com a autuação do processo no TCU, é que garante o direito à ampla defesa e ao contraditório.
 (Acórdão 653/2017-TCU-Segunda Câmara – Relator: Ministro Augusto Nardes)

Não há obrigatoriedade de oferecimento de contraditório na fase interna de tomada de contas especial, razão por que a ausência de notificação de responsável nessa fase não prejudica o andamento do processo no TCU. O direito à ampla defesa e ao contraditório deve ser garantido na fase externa.
 (Acórdão 1.514/2007-TCU-Segunda Câmara – Relator: Ministro Ubiratan Aguiar)

42. Apesar da impertinência da única causa suspensiva expressamente prevista na Lei 9.873/1999 (art. 3º, inciso I) com as pretensões ressarcitória e sancionatória do controle externo, a opção pela aplicação do referido marco legislativo não impede que sejam admitidas outras hipóteses suspensivas, ou mesmo impeditivas, pelas razões já expostas anteriormente neste parecer.

43. Por fim, consignamos que os dois caminhos aqui apresentados bem se prestam aos mesmos desideratos, quais sejam, evitar a perpetuação de situações individuais de incertezas jurídicas e, indiretamente, garantir um contraditório minimamente tempestivo, essencial à ampla defesa, em termos substantivos – já que essa acaba, de algum modo, fragilizada diante de longo lapso temporal entre o seu exercício e os fatos de que trata –, sem significar obstáculo leonino à relevantíssima busca pelo ressarcimento do erário, dada a complexidade burocrática que envolve. Estão em linha, ainda, com a tese prevalecente no STF, da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário como regra.

44. *Nesse sentido, servem de desfecho à presente discussão as ponderações do Ministro Benjamin Zymler, apresentadas na parte inicial do voto que fundamentou o Acórdão 1.314/2013-TCU-Plenário¹⁶:*

*13. De início, anoto que nenhuma das posições defendidas – **prescrição quinquenal por analogia a diversas normas de Direito Público e prescrição decenal com base no Código Civil** – refoge aos padrões da razoabilidade. A questão é controversa, mormente pela falta de disposição legal específica a regular o instituto da prescrição nos processos de controle externo. (grifo nosso)*

45. Em vista da especial relevância da matéria atinente à prescrição da pretensão ressarcitória, com repercussão sobre um número bastante significativo de processos, urge definição plenária da Corte de Contas, considerando o disposto no art. 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a respeito não só da incorporação da tese da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário, mas, também, no que tange ao regime a que se submete a prescrição no controle externo, observados os parâmetros legislativos existentes.

46. Não obstante a urgência para definição do tema, este membro do Ministério Público de Contas da União considera prudente que o TCU, em virtude da pendência de apreciação dos embargos de declaração opostos pela AGU contra o julgamento proferido pelo STF no RE 636.886 – no qual houve, inclusive, pedido de modulação de efeitos –, aguarde a definição da Corte Suprema sobre a questão da pretensão de ressarcimento ao erário.

*47. Mesmo sem a garantia de que a futura decisão nos aclaratórios abrangerá a prescrição na fase de conhecimento (no processo de controle externo, in casu), por extrapolar os limites do caso concreto objeto do RE 636.886¹⁷ (atinente à fase de execução de título executivo extrajudicial oriundo de decisão de Tribunal de Contas), a sugestão adiante consignada é a de que o julgamento das contas relativas ao PEJA 2006 e PNAE 2006 seja **sobrestado** até que o STF aprecie os mencionados embargos de declaração. Evita-se, assim, que decisões do Tribunal venham a ser impugnadas perante o Poder Judiciário posteriormente, movimentando desnecessariamente a máquina pública.*

48. E, uma vez proferida a decisão do STF, e conhecidos seus termos, este membro do Ministério Público de Contas da União sugere – ressalvada a possibilidade de uma definição jurisprudencial anterior – seja a matéria atinente à prescrição da pretensão ressarcitória submetida à apreciação do Plenário da Corte de Contas, com vistas a que se fixe entendimento

¹⁶ Não obstante afirmar a razoabilidade de se utilizar a prescrição decenal do Código Civil ou a prescrição quinquenal prevista em diversas normas de direito público, o Ministro Benjamin Zymler optou pela segunda vertente, ao se pronunciar no voto condutor do Acórdão 1.314/2013-TCU-Plenário:

“23. Sendo assim, fazendo uso de tal critério de integração, **entendo que o prazo prescricional para que o TCU aplique aos responsáveis as sanções previstas em lei deve mesmo ser o de cinco anos, conforme previsto em diversas normas de direito público**, a exemplo do art. 23, inciso II, da Lei 8.429/1992, do art. 142, inciso I da Lei 8.112/1990, do art. 1º do Decreto 20.910/1932, do art. 174 do Código Tributário Nacional, do art. 1º da Lei 9.873/1999 e art. 1º da Lei 6.838/1980 e do art. 46 da Lei 12.529/2011.” (grifos nossos).

¹⁷ Excerto dos embargos de declaração opostos pela AGU contra o julgamento proferido pelo STF no RE 636.886:

“Recorda-se que o caso concreto em análise trata da propositura, pela União, de execução de título executivo extrajudicial, fundado em acórdão do Tribunal de Contas. Essa delimitação da questão em debate se faz importante tendo em vista que o precedente firmado no presente julgamento deve **servir como parâmetro, sob a sistemática da repercussão geral, para o julgamento de outros casos relativos tão-somente à execução dos títulos executivos extrajudiciais decorrentes dos acórdãos do TCU.**

Ampliar esse entendimento, a fim de que a tese fixada abranja também as fases anteriores à constituição do título executivo extrajudicial, implicaria extrapolar indevidamente os limites objetivos do RE nº 636.886, além de contribuir para o incremento do número de processos ajuizados, sobrecarregando ainda mais o Poder Judiciário.”

(p. 9-10 – grifo do original)

sobre a questão de direito, a teor do art. 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, retomando-se, logo em seguida, o julgamento destas contas especiais.

49. Nada obsta, entretanto, o imediato julgamento das contas do responsável no que concerne aos recursos do PNATE 2011; cabendo, nesse tocante, condená-lo desde já à reposição de valores aos cofres públicos.

50. Diante do exposto, este representante do Ministério Público de Contas da União, em discordância com a proposta formulada pela unidade técnica (peças 25-27), manifesta-se pela adoção das seguintes providências:

i) declarar a revelia do responsável, Sr. Manoel Ildemar Damasceno Cruz, julgando irregulares suas contas relativas aos valores transferidos a São Lourenço do Piauí/PI no âmbito do PNATE 2011, condenando-o à reparação dos valores abaixo, com a devida atualização e encargos:

Valor	Data de referência
R\$ 7.981,82	31/3/2011
R\$ 7.981,82	29/4/2011
R\$ 7.981,82	31/5/2011
R\$ 7.981,82	1º/7/2011
R\$ 7.981,82	29/7/2011
R\$ 7.981,82	1º/9/2011
R\$ 7.981,82	30/9/2011
R\$ 7.981,82	31/10/2011
R\$ 7.981,82	30/11/2011

ii) aplicar ao responsável, Sr. Manoel Ildemar Damasceno Cruz, multa proporcional ao dano acima especificado (PNATE 2011), com supedâneo no art. 57 da Lei 8.443/1992;

iii) em seguida, quanto aos danos relativos ao PEJA 2006 e PNAE 2006, **sobrestar o julgamento desta TCE**, nos termos do art. 47 da Resolução TCU 259/2014, diante da pendência da apreciação, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), dos embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU) contra a decisão proferida em 17/4/2020 no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 636.886; e

iv) uma vez proferida a decisão do STF, e conhecidos seus termos, encaminhar este processo ao Plenário, com vistas a que se fixe entendimento sobre a questão de direito relacionada à prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário – se já não houver feito –, com fundamento no art. 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, retomando-se, em seguida, o julgamento da TCE, quanto aos danos referentes ao PEJA 2006 e PNAE 2006;

v) caso o relator não adote as medidas consignadas nos itens “iii” e “iv” supra, propomos que as contas do Sr. Manoel Ildemar Damasceno Cruz, no tocante aos recursos transferidos nos âmbitos do PEJA 2006 e PNAE 2006, sejam julgadas irregulares, porém, deixando-se de condená-lo à reparação de dano, eis que ocorrida, nesses casos, a prescrição.”

É o relatório.