

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 031.860/2017-6

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão: Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública do Governo do Amapá (Sejusp/AP)

Responsáveis: Aldo Alves Ferreira (725.800.118-20); Antonio Jose Silva Soares (469.745.717-04); Marcos Roberto Marques da Silva (210.147.872-20); Roberto Parentins dos Santos (121.460.132-49).

Interessado: Ministério da Justiça (extinto).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS REPASSADOS PELO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA À SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA DO GOVERNO DO AMAPÁ (SEJUSP/AP) NO ÂMBITO DO CONVÊNIO 088/2003. INDÍCIOS DE NÃO COMPROVAÇÃO INTEGRAL DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS TRANSFERIDOS. CITAÇÃO. AFASTAMENTO DO DÉBITO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de tomada de contas especial instaurada pelo então Ministério da Justiça e Cidadania (Senasp/MJ), em desfavor dos Srs. Antônio José Silva Soares, Marcos Roberto Marques da Silva, Aldo Alves Ferreira, na qualidade de titulares da Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública do Governo do Amapá (Sejusp/AP) à época dos fatos, e Roberto Parintins dos Santos, na qualidade de presidente da Comissão de Licitação da Sejusp.

2. Adoto como parte do relatório a instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (peça 30), a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes, a qual contou com a anuência de seus dirigentes (peças 31 e 32):

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Ministério da Justiça e Cidadania (Senasp/MJ), em desfavor dos Srs. Antônio José Silva Soares, Marcos Roberto Marques da Silva, Aldo Alves Ferreira e Roberto Parintins dos Santos, sendo os três primeiros titulares da Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública do Governo do Amapá (Sejusp/AP) à época dos fatos, e o último presidente da Comissão de Licitação da Sejusp à época. A instauração da TCE decorreu da não comprovação integral da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à conta do Convênio 088/2003 (Siafi 487014), cujo objeto é a implementação do Projeto Cidadão Mirim em quinze localidades do Estado do Amapá, objetivando a redução dos índices de envolvimento de adolescentes em situação de vulnerabilidade, no âmbito do Plano Nacional de Segurança Pública.

HISTÓRICO

2. Os recursos federais foram repassados em parcela única, na data de 4/5/2004, no valor de R\$ 612.000,00, em conta corrente mantida pela Sejusp (peça 3, p. 179). O ajuste teve vigência no

período de 17/12/2003 a 4/3/2006, e previa apresentação da prestação de contas até 3/5/2006 (peça 2, p. 295).

2.1 A avença firmada previa a aquisição de materiais de informática e permanente (microcomputador, impressora e freezer), material esportivo (camiseta, meia, short, tênis e outros), material higiênico (papel higiênico, sabonete, creme dental e escova de dentes), alimentação para 800 alunos e material didático (lápiz, fita, caneta e outros), conforme descrição no plano de trabalho (peça 2, p. 29-30).

2.2 A Controladoria-Geral da União (CGU), em decorrência do 20º Sorteio Público, de 23/3/2006, realizou fiscalização envolvendo o convênio em comento (peça 2, p. 95). Após a conclusão daqueles trabalhos, o órgão apontou as ocorrências abaixo elencadas, transcritas nos moldes relatados na instrução precedente (peça 5):

8.1. Contratação de empresa sem a observância de três propostas válidas – a Sejusp, valendo-se do Convite n. 003/2004-CEL/SISP, contratou empresa para fornecimento de uniformes para o Projeto Cidadão Mirim sem considerar a existência de três propostas válidas. No dia agendado para a abertura do certame, mesmo comparecendo único interessado, a comissão de licitação levou adiante o certame. Em seguida, este foi adjudicado e homologado em favor do único interessado presente na licitação. De acordo ainda com a CGU, o aviso de licitação foi publicado somente no Diário Oficial do Estado do Amapá (peça 2, p. 107).

8.2. Desvio de finalidade de bens adquiridos – ficou constatada aquisição de 25 microcomputadores, 25 impressoras, 25 monitores e 25 nobreaks, os quais foram distribuídos e estavam sendo utilizados em locais diversos aos estabelecidos no projeto do convênio. Assim, tais materiais estavam sendo utilizados na Corregedoria da Polícia Militar/AP, no Comando-Geral da PM/AP, nas salas dos auxiliares e das seções administrativas da PM/AP, conforme exposto na tabela a seguir (peça 2, p. 117).

Tabela 1 - Desvio de Finalidade dos Bens Adquiridos

Patrimônio	Descrição	Localização
1117764	Microcomputador proces. Pentium IV, 1.8 Ghz	Corregedoria
1117715	Impressora jato de tinta hp 3650	Comando-Geral da Polícia Militar
1117708	Impressora jato de tinta hp 3650	Almoxarifado
1117754	Microcomputador proces. Pentium IV, 1.8 Ghz	Sala dos Auxiliares
1117760	Microcomputador proces. Pentium IV, 1.8 Ghz	Sala dos Auxiliares
1117780	Monitor de video 15", marca AOC	Sala dos Auxiliares
1117781	Monitor de video 15", marca AOC	Sala dos Auxiliares
1117784	Nobreak potência de 600 Kva	Sala dos Auxiliares
1129513	Microcomputador com processador de 2.4 Ghz	Corregedoria
1129533	Impressora laser PagePro 1350w, konica Minolta	Sala dos Auxiliares
1129535	Impressora laser PagePro 1350w, konica Minolta	Assessoria Jurídica
1129530	Impressora laser PagePro 1350w, konica Minolta	Seção Administrativa
1129510	Microcomputador com processador de 2.4 Ghz	Seção Administrativa
1129520	Monitor de 15 polegadas	Seção Administrativa
1129540	Nobreak 600 Kva	Seção Administrativa
1129536	Impressora laser PagePro 1350w, konica Minolta	SP
1129523	Monitor de 15 polegadas	Corregedoria
1129543	Impressora laser PagePro 1350w, konica Minolta	SP
1129531	Impressora laser PagePro 1350w, konica Minolta	Sede
1129511	Microcomputador com processador de 2.4 Ghz	Sede
1129521	Monitor de 15 polegadas	COSG
1129539	Impressora laser PagePro 1350w, konica Minolta	Sede
1129512	Microcomputador com processador de 2.4 Ghz	Seção Administrativa
1129522	Monitor de 15 polegadas	Seção Administrativa
1129542	Nobreak 600 Kva	Seção Administrativa
1129517	Microcomputador com processador de 2.4 Ghz	Secretaria
1129525	Monitor de 15 polegadas	Secretaria

1129547	Nobreak 600 Kva	Secretaria
---------	-----------------	------------

Fonte: peça 2, p. 119

8.3. Não apresentação de termos de responsabilidade e não localização de bens adquiridos – De acordo com o relatório da CGU, não obstante solicitado, não foram disponibilizados termos de responsabilidade ou cautela de bens adquiridos, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 2 - Bens Adquiridos e Não Localizados

Patrimônio	Descrição	Cautela	Localização
1117707	Impressora jato de tinta hp 3650	Não foi apresentado	Sem informação
1117709	Impressora jato de tinta hp 3650	Não foi apresentado	Sem informação
1117758	Microcomputador proces. Pentium IV, 1.8 Gbz	Não foi apresentado	Sem informação
1111179	Microcomputador proces. Pentium IV, 1.8 Gbz	Não foi apresentado	Sem informação
1117766	Microcomputador proces. Pentium IV, 1.8 Gbz	Não foi apresentado	Sem informação
1117767	Microcomputador proces. Pentium IV, 1.8 Gbz	Não foi apresentado	Sem informação
1117771	Monitor de video 15", marca AOC	Não foi apresentado	Sem informação
1177773	Monitor de video 15", marca AOC	Não foi apresentado	Sem informação
1117782	Monitor de video 15", marca AOC	Não foi apresentado	Sem informação
1117878	Nobreak potência de 600 Kva	Não foi apresentado	Sem informação
1117879	Nobreak potência de 600 Kva	Não foi apresentado	Sem informação
1117881	Nobreak potência de 600 Kva	Não foi apresentado	Sem informação
1117883	Nobreak potência de 600 Kva	Não foi apresentado	Sem informação
1117887	Nobreak potência de 600 Kva	Não foi apresentado	Sem informação
1121329	Freezer horizontal marca Eletrolux	Não foi apresentado	Sem informação
1121332	Freezer horizontal marca Eletrolux	Não foi apresentado	Sem informação
1121333	Freezer horizontal marca Eletrolux	Não foi apresentado	Sem informação
1121335	Freezer horizontal marca Eletrolux	Não foi apresentado	Sem informação
1121336	Freezer horizontal marca Eletrolux	Não foi apresentado	Sem informação
1121337	Freezer horizontal marca Eletrolux	Não foi apresentado	Sem informação
1121340	Freezer horizontal marca Eletrolux	Não foi apresentado	Sem informação
1121341	Freezer horizontal marca Eletrolux	Não foi apresentado	Sem informação
1129514	Microcomputador com processador de 2.4 Ghz	Não foi apresentado	Sem informação
1129515	Microcomputador com processador de 2.4 Ghz	Não foi apresentado	Sem informação
1129515	Microcomputador com processador de 2.4 Ghz	Não foi apresentado	Sem informação
1129518	Microcomputador com processador de 2.4 Ghz	Não foi apresentado	Sem informação
1129519	Microcomputador com processador de 2.4 Ghz	Não foi apresentado	Sem informação
1129524	Monitor de video 15", marca AOC	Não foi apresentado	Sem informação
1129526	Monitor de video 15", marca AOC	Não foi apresentado	Sem informação
1129527	Monitor de video 15", marca AOC	Não foi apresentado	Sem informação
1129528	Monitor de 15 polegadas	Não foi apresentado	Sem informação
1129529	Monitor de video 15", marca AOC	Não foi apresentado	Sem informação
1129534	Impressora laser PagePro 1350w, konica Minolta	Não foi apresentado	Sem informação
1129537	Impressora laser PagePro 1350w, konica Minolta	Não foi apresentado	Sem informação
1129538	Impressora laser PagePro 1350w, konica Minolta	Não foi apresentado	Sem informação
1129541	Nobreak 600 Kva	Não foi apresentado	Sem informação
1129544	Nobreak 600 Kva	Não foi apresentado	Sem informação
1129545	Nobreak 600 Kva	Não foi apresentado	Sem informação
1129546	Nobreak 600 Kva	Não foi apresentado	Sem informação
1129548	Nobreak 600 Kva	Não foi apresentado	Sem informação
1129549	Nobreak 600 Kva	Não foi apresentado	Sem informação

Fonte: peça 2, p. 119-121

8.4. Na ocasião, a CGU informou que o custo unitário dos bens adquiridos, independentemente de desvio de finalidade ou não localização, corresponde aos informados na tabela a seguir.

Tabela 3 - Preço Unitário dos Bens Adquiridos

Material	Quantidade	Preço Unitário (R\$)	Total
----------	------------	----------------------	-------

Microcomputador com processador de 2.4 Ghz	10	2.990,00	29.900,00
Impressora laser PagePro 1350w, konica Minolta	10	1.400,00	14.000,00
Nobreak potência de 600 Kva	10	400,00	4.000,00
Microcomputador proces. Pentium IV, 1.8 Gbz	15	3.380,00	50.700,00
Impressora jato de tinta hp 3650	15	843,12	12.645,80
Nobreak potência de 600 Kva	15	250,00	3.750,00

Fonte: peça 2, p. 115 e peça 3, p. 1-24

8.5. Não comprovação da entrega integral dos materiais de expedientes destinados ao Projeto Cidadão Mirim – A CGU relatou que a Sejusp não comprovou a entrega integral de bens adquiridos. Nesse sentido, restou pendente de efetiva entrega à clientela do projeto os materiais informados na tabela a seguir.

Tabela 4 - Materiais Pendentes de Efetiva Entrega

Material	Quantidade Não Comprovada	Preço Unitário (R\$)	Total
Caderno capa dura 12 matarias	917	6,40	5.868,80
lápis de cor cx c/ 12 unid	138	2,24	309,12
Escova de dente	2.534	1,20	3.040,80
Creme dental	8.934	1,28	11.435,52
Sabonete	8.934	0,43	3.841,62
Fita durex	27	1,92	51,84
Fita gomada	101	2,79	281,79
Resma de papel A-4 – cx c/10 resma	1.547	13,58	21.010,19
Resma de papel ofício – cx c/10 resma	563	15,96	8.982,67
Borracha	814	0,13	105,82
Cola branca (cola de isopor)	283	1,57	443,78
Pinéis atômicos - estojo c/ 12 und	24	1,83	44,00
Cartolina	2.534	0,45	1.140,30
Folha Kraft	131	0,72	94,32
Lápis de preto - cx de 50 unid.	1.360	0,38	516,80
Classificador	928	0,77	714,56
Régua	173	0,32	55,36
Apontador	134	0,35	46,90
Caneta cx de 50 unidade	2.934	0,37	1.089,98
Tesoura	134	1,30	174,20
Pincel p/ quadro	787	2,87	2.258,69
Cartucho preto	6	134,16	804,96
Cartucho colorido	12	93,11	1.117,29
Pasta A-Z lombo largo	32	3,08	98,56
Papel pautado c/ 500 folhas	3.500	0,05	179,41
Papel higiênico	3.200	0,46	1.472,00

Fonte: peça 2, p. 123-125

8.6. Contratação de empresa à preço superior ao limite fixado no edital de licitação – segundo a CGU, para aquisição de gêneros alimentícios destinados ao Projeto Cidadão Mirim, a Sejusp realizou licitação, sob a modalidade Tomada de Preços 001/2004-CEL/SISP, de 3/11/2004, cujo valor limite estimado para contratação importou em R\$ 397.504,32.

8.6.1. Na data agendada para abertura do certame, compareceu somente a empresa W. L. Lisboa, cuja proposta de preços global apresentada importou na quantia de R\$ 451.479,24. A contratação efetuada onerou indevidamente o convênio (peça 2, p. 127). Ademais, a CGU relatou que a Sejusp deixou de disponibilizar os registros de movimentação dos materiais de consumo (gêneros alimentícios) entre o almoxarifado e os núcleos requisitantes, o que impossibilitou conferir quanto foi entregue e consumido (peça 2, p. 123).

2.3 Assim, considerando as irregularidades listadas e a consequente não comprovação integral do regular emprego dos recursos repassados, o Senasp concluiu pela necessidade de instauração da TCE.

2.4 O órgão federal expediu notificações aos responsáveis, a fim de que recolhessem a quantia impugnada, bem como informando acerca da instauração da TCE, conforme se verifica na peça 3, pp. 56, 58, 60 e 62.

2.5 Ainda no âmbito do instaurador, observa-se que o Parecer 9/2016/CFFIS, de 27/1/2016, quantificou o débito em R\$ 263.116,21, conforme exposto na tabela a seguir (peça 3, p. 47).

Tabela 5 - Quantificação do Débito

Material	Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)
Material de Consumo (escolar e higiene)	017	2/11/2004	15.355,00
	162	8/11/2004	20.256,00
	161	5/11/2004	26.413,21
	016	3/11/2004	1.472,00
Material Permanente	1733	20/7/2004	3.750,00
	836	22/7/2004	50.700,00
	112628	8/11/2004	10.270,00
	1284	20/7/2004	7.200,00
	829	1º/9/2005	47.900,00
Irregularidade no Pregão 003/2004	412	31/8/2004	11.260,00
	418	20/9/2004	38.940,00
	419	20/9/2004	29.600,00
Total do Débito			263.116,21

2.6 Em termos de responsabilização, no dito documento, foram apresentadas as seguintes informações:

Tabela 6 - Responsáveis pelo Débito

Responsável	Função	Débito (R\$)
Sr. Marcos Roberto Marques da Silva	Titular da Sejusp à época	183.316,21
Sr. Aldo Alves Ferreira	Titular da Sejusp à época	
Sr. Roberto Parintins dos Santos	Ex-Presidente da CPL/Sejusp à época	79.800,00
Sr. Antônio José Silva Soares	Titular da Sejusp à época	

2.7 Prosseguindo, no Relatório do Tomador de Contas Especial, incluindo o Relatório Complementar, verifica-se que os fatos foram apurados e as responsabilidades e débitos discriminados conforme abaixo transcrito (peça 3, p. 239).

Tabela 7 - Débitos Imputados aos Responsáveis (Relatório de TCE)

Responsável e Gestão	Valor do Débito (R\$)	Motivo do Débito
Sr. Marcos Roberto Marques da Silva Titular da Sejusp de 3/1/2011 a 3/4/2014	183.316,21	Omissão quanto a adoção de providências com vistas ao saneamento das irregularidades e para o resguardo do patrimônio público diante dos Ofícios 212/2012 e 449/2013 (Parecer 20/2017).
Sr. Aldo Alves Ferreira Titular da Sejusp de 9/7/2007 a 10/9/2010		
Sr. Antônio José Silva Soares Titular da Sejusp de 25/3/2004 a 8/9/2005		
Sr. Antônio José Silva Soares Titular da Sejusp de 25/3/2004 a 8/9/2005	79.800,00	Adjudicação do Convite 003/2004, Contendo irregularidades apontadas pela CGU
Sr. Roberto Parintins dos Santos Presidente da CPL/Sejusp à época		

2.8 O Relatório de Auditoria 951/2017 da CGU concluiu que os Srs. Antônio José Silva Soares, Aldo Alves Ferreira, Marcos Roberto Marques da Silva e Roberto Parintins dos Santos encontram-se em débito com a Fazenda Nacional no montante histórico de R\$ 263.116,21 (peça 3, p. 252-256). O Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno também apresentam entendimento no sentido da existência de irregularidade nas contas dos responsáveis

(peça 3, p. 258-260). Por fim, o Sr. Ministro de Estado tomou conhecimento das conclusões desta TCE e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União para julgamento (peça 3, p. 268).

2.9 No âmbito deste Tribunal, quando da elaboração da primeira instrução (peça 5), após o exame da documentação acostada aos autos, a Unidade Técnica apresentou o entendimento abaixo transcrito.

20.1. Ficou demonstrado nesta instrução que o Senasp/MJ disponibilizou à Sejusp/AP o montante de R\$ 612.000,00, em 4/5/2004, para custear o Projeto Cidadão Mirim no Estado do Amapá (itens 3 e 4). Esse montante foi creditado na conta corrente da Sejusp que, à época, tinha como ordenador de despesa o Sr. Antônio José Silva Soares, cujo período de gestão compreendeu entre 25/3/2004 a 8/9/2005 (item 13).

20.2. Também ficou demonstrado que as despesas impugnadas neste processo de TCE foram realizadas durante a gestão do Sr. Antônio José Silva Soares à frente da Sejusp, tendo como presidente da Comissão de Licitação da Sejusp o Sr. Roberto Parintins dos Santos (itens 11 e 13). Enquanto este adjudicou a licitação contendo proposta de preços de R\$ 79.800,00 superior ao valor estimado da contratação, aquele autorizou o pagamento das despesas do convênio ora impugnadas.

20.3 Fiscalização realizada pela CGU no exercício de 2006, isto é, após a vigência do convênio (item 7), apontou falhas em sua execução. De acordo com o relatório da CGU, não houve a comprovação de despesas no montante histórico de R\$ 263.116,21, conforme já exposto por meio das tabelas 1 a 7 (itens 8 a 13).

20.4. Essa não comprovação das despesas realizadas decorreu da não apresentação de documentos hábeis para lastrear os gastos efetuados. Assim, o Senasp impugnou essas despesas pelo fato das mesmas não terem obedecido o regular processo de liquidação fixado nos artigos 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964.

20.5. Impende ainda frisar que, qualquer pessoa que de alguma forma gereencie ou administre valores monetários públicos, possui o dever de apresentar a prestação de contas e de comprovar seu bom e regular emprego no objeto para o qual recebeu, conforme mandamento contido no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Brasileira de 1988, *verbis*:

Art. 70. [...]

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gereencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária ([Redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 1998](#)).

20.6. No caso específico tratado nesta TCE, os valores monetários impugnados pelo Senasp carecem dessas comprovações. Sendo assim, sugere-se a citação dos responsáveis à época dos fatos.

2.10 Quanto às responsabilidades e condutas praticadas, foram feitas as anotações abaixo:

21.11.1. Responsável: Sr. Antônio José Silva Soares (469.745.717-04), titular da Sejusp à época dos fatos.

21.11.1.1. Conduta: não comprovar a boa e regular aplicação de valores monetários recebidos por conta do Convênio 088/2003, disponibilizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJ), na medida em que os mesmos foram retirados da conta específica, sem que ficasse comprovado o nexos entre pagamentos efetivados e bens adquiridos e a efetiva aplicação no Projeto Cidadão Mirim no Estado do Amapá.

21.11.1.2. Dispositivos infringidos: artigos 37, *caput*, e 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigos 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964, artigo 93 do Decreto-Lei 200/1967, artigos 36 e 66 do Decreto 93.872/1986, e termo do Convênio n. 088/2003.

21.11.1.3. Nexa de causalidade: a conduta do responsável resultou na impossibilidade de se estabelecer o nexa causal entre a boa e regular aplicação dos valores monetários no Projeto Cidadão Mirim e o efetivo resultado esperado.

21.11.1.4. Culpabilidade: é razoável supor que o responsável detinha conhecimento de que deveria aplicar integralmente os valores monetários recebidos, bem como comprovar essa aplicação no Projeto Cidadão Mirim.

21.11.2. Responsável: Sr. Roberto Parintins dos Santos (121.460.132-49), presidente da CPL/Sejusp à época dos fatos.

21.11.2.1. Conduta: adjudicar o Convite 003/2004-CEL/SISP (aquisição de uniformes ao Projeto Cidadão Mirim) sem a observância de três propostas válidas, resultando na contratação do único participante, bem como adjudicar a Tomada de Preços 001/2004-CEL/SISP (aquisição de gêneros alimentícios ao Projeto Cidadão Mirim) à empresa que apresentou proposta de preços no valor de R\$ 451.479,24, enquanto que o limite fixado no edital de licitação para fins de contratação seria de R\$ 397.504,32, além de não ficar comprovada a efetiva entrega dos bens aos núcleos requisitantes.

21.11.2.2. Dispositivos infringidos: artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 3º, *caput*; art. 22, §§ 3º e 7º, e art. 41, *caput*, todos da Lei n. 8.666/1993, e termo do Convênio n. 088/2003.

21.11.2.3. Nexa de causalidade: a conduta do responsável impossibilitou de a administração pública obter proposta mais vantajosa, além de onerar indevidamente o valor do convênio.

21.11.2.4. Culpabilidade: é razoável supor que o responsável detinha conhecimento de que deveria realizar o certame licitatório somente a partir de três propostas válidas, e que não podia adjudicar licitação por preço superior ao previsto no projeto básico.

22. Da quantificação do dano

22.1. As informações constantes neste processo de TCE sugerem a existência de dano ao erário.

22.2. Isto porque não ficou comprovado o emprego integral da quantia disponibilizada pelo Senasp/MJ no Projeto Cidadão Mirim, conforme já exposto nos itens 8 a 11 e 20 a 21 desta instrução.

22.3. Nesse sentido, os Srs. Antônio José Silva Soares e Roberto Parintins dos Santos devem responder, solidariamente, pela quantia não comprovada dos valores monetários disponibilizados pelo Senasp/MJ, conforme já apresentado por meio da Tabela 5 (item 11).

2.11 Após a anuência do titular da Unidade Técnica (peça 6), as citações foram efetuadas pelos ofícios: 188/2018 (peça 8 e AR na peça 17) – Sr. Antônio José Silva Soares; e 189/2018 (peça 9 e AR na peça 16) – Sr. Roberto Parentins dos Santos.

2.12 Devidamente citados, os responsáveis juntaram suas alegações de defesa nas peças 24, 25 e 28 (Antônio José) e 26-27 (Roberto Parentins).

EXAME TÉCNICO

Síntese das Alegações de Defesa do Sr. Antônio José Silva Soares

3. O responsável inicia sua argumentação afirmando que houve ofensa ao princípio da ampla defesa, uma vez que sua citação ocorreu mais de dez anos após a constatação dos fatos. Com a mesma fundamentação, pleiteia a ocorrência de prescrição.

3.1 Alega que realizou diligências junto à polícia Militar, tendo obtido a confirmação de o programa “cidadão mirim” funcionava regularmente desde sua criação em 1991, inclusive nos anos de 2004 e 2005, quando das ocorrências aqui tratadas.

3.2 Esclarece que não foi o responsável pela elaboração e apresentação da prestação de contas do convênio, visto que sua permanência no cargo de Secretário Estadual de Justiça perdurou apenas até 8/9/2005, antes do prazo final estabelecido para a remessa de documentos ao concedente (3/5/2006). Acrescenta que a responsabilidade deveria ser imputada a seu sucessor, o Sr. Pedro

Rodrigues Leite.

3.3 A seguir, passa a discorrer sobre a licitação e a contratação realizada. Nesse ponto, elenca uma série de considerações sobre o estado, destacando as dificuldades de acesso, locomoção e distâncias envolvidas.

3.4 Assevera que houve a efetiva entrega dos materiais adquiridos, bem como sua regular utilização pela administração nas finalidades previstas.

3.5 Especificamente sobre a licitação, esclarece que, conforme frisado na instrução inicial, ficou ausente a justificativa acerca do desinteresse das empresas e das possíveis, por limitações existentes no mercado local.

3.6 Em relação aos preços praticados, alega que eventuais diferenças observadas se devem a fatores diversos, tais como: custo da burocracia, custo financeiro do capital de giro, risco de inadimplemento do estado, risco do contrato para entrega futura, risco jurídico e risco Brasil.

3.7 Prosseguindo, afirma que não cabe ao presidente da CPL aferir a entrega de cada produto licitado, nem tampouco a efetivação dos correspondentes pagamentos a fornecedores.

3.8 Acrescenta que os membros da CPL deveriam ter sido chamados em solidariedade, em consonância com os ditames da lei 8.666/93, considerando que, conforme afirma, não se manifestaram contrariamente a qualquer ato ou decisão adotada no curso do certame. Alega que não foi o responsável pela nomeação dos membros da comissão, nem tampouco agiu com dolo ou má fé.

3.9 Em seguida, o defendente ressalta que o órgão concedente não realizou acompanhamento ou visitas *in loco*, sendo todo o processo de fiscalização feito com base unicamente nos documentos disponibilizados.

3.10 Afirma que os secretários estaduais que o sucederam foram omissos em regularizar as falhas apontadas na execução do convênio e, por essa razão, também deveriam ser arrolados nesta TCE.

3.11 Finalizando sua defesa, acrescenta informações prestadas pelo comando da Polícia Militar acerca do funcionamento do projeto Cidadão Mirim no curso dos exercícios de 2018 e 2019 (peça 14)

Análise

3.12 No que se refere à ampla defesa, não merece acolhimento o argumento oferecido. Como visto ao longo da instrução, os responsáveis foram notificados na fase interna e tiveram oportunidade de recolher os débitos e expor seus esclarecimentos. Agora, já no âmbito do TCU, nova oportunidade de apresentar alegações se apresenta. Ou seja, não existiu qualquer prejuízo aos arrolados nesse sentido.

3.13 Especificamente em relação à decadência e a prescrição da pretensão punitiva, deve-se reconhecer que assiste razão ao defendente. De fato, transcorreu período superior a dez anos entre a ocorrência da irregularidade (3/5/2006, correspondente ao término do prazo para prestação de contas) e a autorização para a realização das citações propostas (7/3/2018). Portanto, quando da formulação do encaminhamento para o feito, não será proposta a aplicação de multa.

3.14 Sobre o tema, cumpre tecer alguns comentários diante do posicionamento recentemente adotado pelo STF.

3.15 Como se sabe, o Supremo Tribunal Federal – STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899). Não obstante as indagações acerca da abrangência da tese firmada, no sentido de que se circunscreveria apenas ao processo de execução (em outras palavras, inaplicável à pretensão de ressarcimento exercida nos autos do processo de TCE), verifica-se que o STF, mediante decisões prolatadas pelas duas turmas, tem decidido de forma reiterada que se aplica à pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do Tribunal de Contas da União o prazo prescricional de 5 (cinco) anos previsto na Lei 9.873/1999.

3.16 Seja por aplicação direta ou por analogia, a orientação sufragada é no sentido de que o prazo de 5 anos é compatível com a tese de que a ação e a execução prescrevem no mesmo prazo (Súmula 150 do STF), bem como com o fato de que a Lei 9.873/1999 - que regulamenta o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta - **regeria integralmente a prescrição no âmbito do TCU**. Quanto a este último aspecto, o Ministro Roberto Barroso, no voto exarado no julgamento do MS 32.201, embora tenha advertido que a atuação do TCU, em sua acepção clássica, não se qualifica como exercício do poder de polícia, ressaltou que a **Lei 9.873/1999** assumiria **vocação regulatória geral** da prescrição do exercício da competência sancionadora da Administração Pública, **sendo sua disciplina aplicável a qualquer ação punitiva da Administração Pública Federal**, exceto àquelas esferas em que exista regulamentação específica. Ademais, completa, dada a autonomia científica do Direito Administrativo, não haveria razão plausível para suprimir a omissão da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, quanto ao prazo prescricional, valendo-se das normas de direito civil, e não das de direito administrativo.

3.17 Eis algumas ementas de decisões que evidenciam o entendimento predominante do STF:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONDENAÇÃO A RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. MARCO INTERRUPTIVO. ART. 2º, II, DA LEI 9.873/1999. ATO INEQUÍVOCO DE APURAÇÃO DO FATO. DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DEMONSTRAÇÃO. INOCORRÊNCIA. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II – **Aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante, levando-se em consideração a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, não teria sido fulminada pelo decurso do tempo.** III - A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do mandamus, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado. IV - Agravo regimental a que se nega provimento. MS 36067 ED-AgR. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 18/10/2019.

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTA ESPECIAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIDA EM DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM PEDIDO DE RESSARCIMENTO JÁ EM CURSO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O acórdão do TCU determinou a formação de processo administrativo para avaliarem, efetivamente, a eventual responsabilização do agravado para o ressarcimento do dano ao erário, **contrariando, assim, autoridade desta Corte no MS 35.512/DF, uma vez que houve a concessão da segurança para declarar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação às infrações imputadas a ele, destacando-se que a União poderia perseguir os valores referentes ao ressarcimento dos danos na esfera judicial.** II – Agravo regimental a que se nega provimento. (Rcl 39497 AgR. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 10/10/2020).

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SERVIDOR DA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO ACRE. FISCALIZAÇÃO OMISSA E DEFICIENTE NA EXECUÇÃO DE DOIS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A SECRETARIA ESTADUAL E O MINISTÉRIO DA SAÚDE. APLICAÇÃO DE MULTA. ARTS. 28, II, E 58, II, DA LEI 8.443/1992. ART. 268, II, DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI 9.873/1999. PRECEDENTES DESTA STF. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA E RATIFICADA NO EXAME DE

MÉRITO. SEGURANÇA CONCEDIDA PARA AFASTAR A MULTA APLICADA. 1. A **prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019)**. 2. In casu, na linha do parecer apresentado pelo Ministério Público Federal e da decisão liminar de minha lavra, é inequívoca a superação do prazo prescricional quinquenal. Os ilícitos apontados pela Corte de Contas ocorreram em julho de 2006, tendo o processo de auditoria sido instaurado em 9/10/2006. A ordem de citação do responsável para a audiência, por sua vez, ocorreu em 25/6/2007. Entretanto, a decisão condenatória recorrível foi exarada somente em 31/5/2016, data da prolação do Acórdão 3.513/2016-TCU-1ª Câmara. 3. Ex positis, **CONCEDO A SEGURANÇA** unicamente para afastar a sanção de multa aplicada ao impetrante, nos autos da Tomada de Contas 023.288/2006-0, máxime da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União. MS 35940. (Órgão julgador: Primeira Turma. Relator(a): Min. LUIZ FUX. Julgamento: 16/06/2020).

3.18 Essa orientação também foi seguida nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.127-MC/DF e MS 35.940-MC/DF, Rel. Min. Luiz Fux; MS 35.294, MS 35.539/DF e MS 35.971-TP/DF, Rel. Min. Marco Aurélio; MS 34.256 MC/DF, MS 36.054-MC e MS 36.067-MC/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.

3.19 Portanto, observa-se que o Supremo Tribunal Federal tem se pronunciado no sentido de reconhecer não só a aplicação da prescrição quinquenal com fulcro na interpretação da Lei 9.873/1999, mas também a incidência dos **marcos interruptivos** do prazo prescricional consignados na referida lei, **tantas vezes quanto presentes os suportes fáticos** (MS 32201, Relator: Min. Roberto Barroso).

3.20 Essa orientação também foi seguida nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.054, MS 34.256-MC, MS 35.512 e MS 36.067-MC, todos de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski; MS 35.294, MS 35.539 e MS 35.971-TP, todos de relatoria do Min. Marco Aurélio; MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, e MS 36.127-MC e MS 35.940-MC, Min. Luiz Fux.

3.21 Em relação **ao termo inicial da contagem** do prazo prescricional, o “caput” do art. 1º da Lei 9.873/1999 oferece solução que não destoa do modelo adotado pelo TCU no incidente de uniformização de jurisprudência, em que se examinou a prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016–Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), com a adição da particularidade de explicitar o caso de infrações permanentes ou continuadas:

a) Regra geral: “data da prática do ato” **(o que equivale a “ocorrência da irregularidade sancionada”)**;

b) Regra especial: “no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”.

3.22 Por seu turno, a Lei 9.873/1999, em seu art. 2º, estabelece as causas interruptivas da prescrição punitiva, consoante abaixo transcrito, já na redação conferida pela Lei 11.941/2009:

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.

3.23 Por sua vez, o quadro a seguir indica alguns eventos processuais, ocorridos no curso de uma TCE (fase interna e externa) – instaurada em razão de irregularidades na aplicação de recursos da **União transferidos a entes subnacionais** – que poderiam ser enquadrados **nas causas de interrupção da prescrição acima apontadas, sem prejuízo, é claro**, de outras ocorrências fáticas

elegíveis como marco interruptivo, a depender da forma de proceder de cada entidade ou órgão tomador de contas.

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;	(i) notificação no âmbito do procedimento administrativo de ressarcimento previamente à instauração da TCE; (ii) notificação efetuada pelo órgão tomador de contas acerca da instauração da TCE; (iii) citação efetuada pelo TCU. <i>*Data da ciência da notificação ou citação pelos responsáveis ou de publicação do edital no DOU.</i>
II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; <i>* procedimento que evidencie a apuração dos fatos irregulares, com o objetivo quantificar o dano e identificar possíveis responsáveis.</i>	(i) relatório de sindicância ou PAD; (ii) relatório de apuração de irregularidades referente ao processo administrativo prévio à instauração da TCE; (iii) relatórios de fiscalização, pareceres, despachos, informações e memorandos relacionados à apuração dos fatos irregulares; (iv) relatório do tomador de contas; (v) relatório do controle interno; (vi) termo de instauração ou designação de instauração da TCE; (vii) autuação da TCE no TCU; entre outras causas. <i>*Há quem inclua nesse grupo diligências que comprovam providências do responsável sobre as irregularidades investigadas.</i>
III - pela decisão condenatória recorrível.	(i) Verifica-se apenas no âmbito do TCU com a data da prolação do acórdão condenatório recorrível.
IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.	(i) pedido de parcelamento; (ii) pagamento parcial do débito; (iii) qualquer manifestação do responsável que demonstre claramente a sua intenção de recolher o débito.

3.24 Bem se vê, portanto, que haveria uma multiplicidade de causas de interrupção da prescrição, conforme se depreende do art. 2º da Lei 9.873/1999. Tal exegese encontra respaldo em precedentes do STF, a exemplo do que se decidiu no julgamento do MS 36067 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski), com destaque para trecho do voto em que o Relator reconhece cinco causas de interrupção da prescrição, *in verbis*:

(...) Assim, faz-se necessário levar em consideração que, apesar de os fatos objeto da apuração conduzida pela Corte de **Contas remontarem aos anos de 1999 e 2000**, período no qual o impetrante era Secretário de Saúde municipal, o Tribunal de Contas da União deu prosseguimento à tomada de contas especial por ter constatado a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, a saber: a) **relatório de auditoria** em conjunto realizada pelo Denasus e pela Secretaria Federal de Controle, lavrado em 06/07/2001, **sendo este, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); b) **instauração de Tomada de Contas Especial pelo FNS, ocorrida em 05/10/2005, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); c) **a autuação da presente Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União, ocorrida em 12/08/2008, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); d) **o ato que ordenou a citação do responsável**, ora impetrante, ocorrida em 12/07/2010 (art. 2º, I, da Lei n. 9.873/1999); e e) o exercício do poder punitivo ocorrido em 20/06/2012, **data da prolação do Acórdão 1563/2012-Plenário** (art. 2º, III, da Lei n. 9.873/1999).

3.25 No caso concreto, tendo como parâmetro a tese firmada pelo STF, no **RE 636.886**, no sentido de que ambas as pretensões do TCU (sancionatória e ressarcitória) sujeitam-se ao prazo prescricional de 5 anos previsto na Lei 9.873/1999, considerando, ainda, o sistema prescricional descrito na citada lei, inclusive as causas de suspensão e de interrupção da prescrição, temos os seguintes eventos processuais:

a) **“Datas das práticas dos atos”** (termo inicial para contagem dos prazos prescricionais): apresentação da prestação de contas até 3/5/2006 (peça 2, p. 295);

- b) Parecer MJ/SENASP 77/2007 sobre a prestação de contas (peça 2, p. 63-73);
- c) Parecer MJ/SENASP 46/2010 sobre a prestação de contas (peça 2, p. 73-81);
- d) Parecer Financeiro 241/2013 (peça 2, p. 227-233);
- e) Parecer TCE/CGFIS 25/2014 (peça 2, p. 245-251);
- f) Notificações para recolher o valor impugnado, enviados pela autoridade administrativa: exercício de 2016 (peça 3, pp. 56, 58, 60 e 62);
- g) Relatório de Auditoria da CGU: 2017 (peça 3, p. 252-256); e
- h) Citações no TCU: 2018 (peças 8 e 9).

3.26 Analisando-se a sequência de eventos processuais enumerados no item anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte no entender do STF, observa-se que não transcorreu o prazo prescricional de 5 (cinco) anos entre cada evento processual e o seguinte. **Portanto, mesmo levando-se em consideração o entendimento do STF, não teria ocorrido a prescrição da pretensão ressarcitória a cargo do TCU.**

3.27 Por outro lado, especificamente no que tange à prescrição da pretensão punitiva, verifica-se que o Acórdão 1.441/2016-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordinou tal prescrição ao prazo prescricional geral indicado no art. 205, do Código Civil, que é de dez 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.

3.28 No caso em exame, ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 3/5/2006 (data do término do prazo para prestação de contas) e o ato de ordenação da citação ocorreu em 7/3/2018.

3.29 Portanto, diferente do entendimento esposado pelos responsáveis, configurou-se a prescrição apenas quanto à competência sancionatória deste Tribunal, não se aplicando aos danos ao erário.

3.30 Sobre a declaração acerca do funcionamento do programa Cidadão Mirim desde 1991, constata-se que tal não contém valor eminentemente probatório e, por isso, não se presta a afastar a irregularidade e os débitos até aqui apontados.

3.31 No que tange à alegação de que não teria sido o responsável pela elaboração da prestação de contas, importa destacar que, nos termos da citação procedida, a conduta apontada foi a não comprovação da boa e regular aplicação de valores monetários recebidos por conta do Convênio 088/2003, na medida em que os recursos foram retirados da conta específica, sem que ficasse comprovado o nexos entre pagamentos efetivados e bens adquiridos e a efetiva aplicação no Projeto Cidadão Mirim no Estado do Amapá. Obviamente, se o então gestor houvesse organizado a documentação comprobatória da fiel execução da avença, ainda durante o período em que estava à frente do órgão estadual, certamente não teria sido arrolado na TCE. Aliás, caso tal providência tivesse sido adotada, talvez o processo sequer fosse instaurado. Dessa forma, não cabe acolhimento do argumento.

3.32 Quanto à citação de seu sucessor, verifica-se que o Sr. Pedro Rodrigues Leite não geriu os recursos, nem tampouco teve qualquer relação com o processo de licitação e contratação. Ademais, os documentos e informações por ele encaminhados ao concedente correspondem basicamente àqueles deixados pelo antecessor, ou seja, o defendente. Assim, não merece prosperar a tese lançada.

3.33 No que se refere à licitação, contratação e preços praticados, verifica-se que também não assiste razão ao responsável. Eventuais dificuldades no certame devem ser prontamente justificadas, inclusive quando da eventual ocorrência de ausência ou número insuficiente de interessados. Sobre os preços, deve-se frisar que as explicações apresentadas não são suficientes para afastar a irregularidade. A relação de entraves elencados, aí incluídos o custo da burocracia, o risco de entrega futura, o custo de capital e o risco Brasil, são inerentes à atividade empresarial e

dela não se dissociam.

3.34 Em adição, merece ser destacado que os referidos fatores são contrabalanceados pela escala de aquisições do setor público. Por razões óbvias, salvo raras exceções, é muito interessante ao particular fornecer à administração, visto que esta, via de regra, compra em grandes quantidades, fato que é extremamente benéfico às empresas, facilitando o giro de estoque e reduzindo o custo do capital de giro, entre outras vantagens. Assim, mais uma vez, não merece prosperar o argumento da defesa.

3.35 Sobre a efetiva execução da avença e entrega dos materiais adquiridos, não constam dos autos elementos que contradigam as conclusões da fiscalização da CGU, as quais embasaram as citações efetuadas, a exemplo da ausência de termos de responsabilidade, identificação e localização dos bens adquiridos. Outrossim, a documentação anexada traz justificativas já analisadas pelo concedente (quando do exame da prestação de contas) e pela Controladoria Geral da União no âmbito da auditoria procedida. Por essa razão, permanece a irregularidade e os débitos correspondentes.

3.36 No que tange à responsabilização do então presidente da CPL, cumpre frisar que a solidariedade a ele imputada abarca apenas o débito alusivo à diferença de preços observada. Ademais, deve-se ressaltar que o servidor foi arrolado por ter adjudicado o objeto licitado no qual foi verificada a irregularidade. Sobre os demais membros da comissão, como nunca foram notificados, passados mais de 14 anos do fato gerador do débito aqui apontado, haveria nítido prejuízo à defesa deles em uma eventual citação, cabendo observar que a solidariedade constitui benefício do credor, que pode cobrar o pagamento da dívida a todos ou a parte dos responsáveis, razão pela qual rejeita-se a alegação oferecida.

3.37 Quanto à alegada inexistência de dolo ou má-fé em sua conduta, cabe considerar que o Tribunal, reiteradamente, tem se posicionado no sentido de que todos os que concorrerem para o cometimento de dano ao erário podem ser responsabilizados solidariamente, independentemente da existência de dolo ou má-fé, bastando a presença do elemento culpa, além do nexo de causalidade entre a ação omissivo-comissiva e o dano constatado (Acórdão 3694/2014-TCU - Segunda Câmara, Ministro Relator André de Carvalho, 11441/2011- 2ª Câmara, Ministro Relator Aroldo Cedraz, 5297-2013- 1ª Câmara, Ministro Relator Jose Mucio).

3.38 No tocante à alegada inexistência de acompanhamento *in loco* do concedente, merece ser registrado que o aludido procedimento é realizado de acordo com as possibilidades materiais e humanas do órgão, quando julgado necessário e oportuno. De qualquer forma, a falta de fiscalização *in loco* em nada aproveita à defesa, tendo em vista que, independente de qualquer tipo de fiscalização ou acompanhamento, é dever do gestor comprovar a execução física e financeira do objeto pactuado, de acordo com os parâmetros estabelecidos no ajuste firmado. Assim, não cabe acolhimento da alegação.

3.39 Prosseguindo, relativamente à suposta omissão dos secretários que sucederam o defendente, inexistem nestes autos elementos que comprovem a alegação. Além disso, os mencionados agentes não geriram os recursos federais repassados. Portanto, mais uma vez, não merecem prosperar os argumentos da defesa.

3.40 Por fim, quanto às informações prestadas pelo comando da Polícia Militar acerca do funcionamento do projeto Cidadão Mirim, observa-se que essas se referem aos exercícios de 2018 e 2019, os quais não guardam qualquer relação com os fatos aqui tratados. Desse modo, não é possível acolher a alegação oferecida.

Síntese das Alegações de Defesa e Razões de Justificativa do Sr. Roberto Parentins dos Santos

4. Inicialmente, o responsável pleiteia a ocorrência de prescrição, tendo por fundamento o recente entendimento do STF, julgados do STJ e a lei 9.873/99.

4.1 Quanto à licitação, esclarece que, conforme frisado na instrução inicial, ficou ausente a justificativa acerca do desinteresse das empresas e das possíveis limitações existentes no mercado local. Em relação aos preços praticados, alega que eventuais diferenças observadas se devem a

fatores diversos, tais como: custo da burocracia, custo financeiro do capital de giro, risco de inadimplemento do estado, risco do contrato para entrega futura, risco jurídico e risco Brasil.

4.2 Prosseguindo, afirma que não era responsável pela aferição da entrega dos produtos, nem tampouco pelos pagamentos correspondentes.

4.3 A seguir, o responsável faz referência a um relatório da Polícia Militar (peça 24, p. 47-52), no qual são feitas considerações acerca da execução do programa Cidadão Mirim ao longo do tempo. Segundo argumenta, tal documento comprovaria a regular aplicação dos recursos e consecução dos objetivos previstos.

4.4 Voltando às licitações, afirma que inexistente qualquer irregularidade e que não agiu com dolo ou má fé, motivo pelo qual não pode ser responsabilizado.

4.5 Continuando, assevera que seu direito de defesa foi cerceado, pois não teria sido chamado a se defender no curso do processo instaurado.

4.6 Alega que a TCE não deveria ter sido instaurada, tendo em vista que o valor do débito seria inferior ao limite de R\$ 100.000,00, nos termos da IN 76/2016.

4.7 Em seguida, volta a pleitear a ocorrência de prescrição e decadência, com fundamento no tempo decorrido entre as ocorrências e sua notificação.

4.8 Argumenta que não existe nexo de causalidade entre as condutas por ele praticadas e a irregularidade e os danos ao erário apontados, o que deveria resultar, no seu entendimento, no afastamento da responsabilidade que lhe foi atribuída.

4.9 Prosseguindo, o ex-presidente da CPL requer a impugnação de todos os documentos do processo, em face da alegação de que não teria participado de qualquer fase no curso da apuração dos fatos, nem ter sido ouvido quando da produção das provas.

4.10 A seguir, volta a afirmar que não agiu com dolo ou má fé, inexistindo qualquer ato de improbidade de sua parte ou mesmo prejuízo aos cofres federais a ser ressarcido.

4.11 Finalizando sua defesa, requer o acolhimento das alegações apresentadas e o afastamento da responsabilidade e do débito que lhe foram inicialmente atribuídos.

Análise

4.12 Sobre a alegação de prescrição e decadência, valem aqui as mesmas considerações já tecidas quando do exame das alegações do Sr. Antônio José Silva Soares. Assim, não cabe acolhimento da tese.

4.13 No que se refere às alegações atinentes ao certame e aos preços contratados, mais uma vez se verifica que os elementos são idênticos àqueles já elencados pelo Sr. Antônio José, incluindo o custo do capital de giro, burocracia, risco Brasil, entre outros. Portanto, também cabe aqui a mesma análise lá procedida, bem como a mesma conclusão no sentido do não acolhimento do argumento oferecido.

4.14 Quanto à tentativa de afastar sua responsabilidade, cumpre frisar que o ex-presidente da CPL adjudicou o objeto do certame, mesmo diante da variação observada nos preços, concretizando a irregularidade e, por isso, foi alçado nestes autos à condição de solidário pela diferença verificada. Assim, mesmo não tendo a obrigação de atestar o recebimento de cada item adquirido, o defendente concorreu para a consumação do dano ao erário.

4.15 Sobre o relatório da Polícia Militar, produzido em 2017, ao contrário do que pretende a defesa, as considerações lá tecidas não têm o condão de demonstrar a regular aplicação dos recursos, nem tampouco o atingimento dos objetivos da avença. Em primeiro lugar, o documento apenas cita a existência do convênio aqui tratado, o qual teria contribuído para a execução das atividades entre 2003 e 2006. Em segundo lugar, a ênfase do relato é o exercício de 2017, muito distante, portanto, do período de interesse para esta TCE. Assim, não cabe acolhimento para a alegação apresentada.

4.16 Para a alegação de ausência denexo de causalidade entre a conduta do defendente e a irregularidade apontada, observa-se que não assiste razão ao ex-presidente da CPL. A conduta (adjudicação do objeto licitado) concorreu claramente para a ocorrência do dano, uma vez que os preços contratados foram superiores àqueles inicialmente previstos. Ou seja, está plenamente demonstrado o liame, extinguindo-se, assim, qualquer possibilidade de acolhimento da tese oferecida.

4.17 Sobre a intenção de “impugnar” a documentação presente nestes autos, verifica-se, em primeiro lugar, que inexistente qualquer disposição normativa, no âmbito do rito processual adotado no TCU, que fundamente tal pedido. Em adição, mais uma vez, deve-se frisar que o responsável foi regularmente notificado pelo concedente (ainda na fase interna da TCE) e, posteriormente, citado pelo TCU. Ou seja, ao contrário do alegado, houve sim oportunidades para defesa, razão pela qual rejeita-se o argumento apresentado.

4.18 Sobre a afirmativa acerca da ausência de dolo, má fé e prejuízo a ser ressarcido, importa destacar o entendimento deste Tribunal de que todos os que concorrerem para o cometimento de dano ao erário podem ser responsabilizados solidariamente, independentemente da existência de dolo ou má-fé, bastando a presença do elemento culpa, além do nexo de causalidade entre a ação omissiva-comissiva e o dano constatado. Tal posicionado tem sido reiteradamente adotado e pode ser exemplificado pelo Acórdão 3694/2014-TCU-Segunda Câmara, Relator André de Carvalho, Acórdão 11441/2011-2ª Câmara, Relator Aroldo Cedraz, e Acórdão 5297-2013-1ª Câmara, Relator Jose Mucio.

4.19 Finalmente, especificamente em relação à audiência promovida, as razões de justificativa anexadas não merecem prosperar. Não obstante, não será proposta a aplicação de multa ao ex-presidente da CPL, tendo em vista a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal.

Exame da Boa-Fé

5. Não constam destes autos elementos suficientes para se reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (relator: Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (relator: Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator: Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator: Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator: Aroldo Cedraz).

Prescrição da pretensão punitiva do TCU

6. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário (Rel. Min. Relator Benjamin Zymler), 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. No caso em exame, ocorreu a prescrição, uma vez que a data da ocorrência é 3/5/2006 e o ato de ordenação da citação ocorreu em 7/3/2018.

CONCLUSÃO

7. Findo o exame das alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Antônio José Silva Soares (469.745.717-04) e Roberto Parintins dos Santos (121.460.132-49) e razões de justificativas oferecidas por este último responsável, conclui-se que estas não se mostraram suficientes para afastar as irregularidades e os débitos apontados, razão pela qual será proposto o julgamento pela irregularidade das contas e condenação dos responsáveis ao recolhimento dos valores devidos.

7.1. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos últimos responsáveis, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado

o valor eventualmente recolhido, sem a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, uma vez que houve a prescrição da pretensão punitiva.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo,

8.1 rejeitar as alegações de defesa e razões de justificativas oferecidas pelos Srs. Antônio José Silva Soares (469.745.717-04) e Roberto Parintins dos Santos (121.460.132-49);

8.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos Srs. Antônio José Silva Soares (469.745.717-04) e Roberto Parintins dos Santos (121.460.132-49), condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

Débitos atribuídos apenas ao Sr. Antônio José Silva Soares

Data	Valor (R\$)	Tipo
2/11/2004	15.355,00	Débito
8/11/2004	20.256,00	Débito
5/11/2004	26.413,21	Débito
3/11/2004	1.472,00	Débito
20/7/2004	3.750,00	Débito
22/7/2004	50.700,00	Débito
8/11/2004	10.270,00	Débito
20/7/2004	7.200,00	Débito
1º/9/2005	47.900,00	Débito

Débitos atribuídos solidariamente aos Srs. Antônio José Silva Soares e Roberto Parintins dos Santos

Data	Valor (R\$)	Tipo
31/8/2004	11.260,00	Débito
20/9/2004	38.940,00	Débito
20/9/2004	29.600,00	Débito

8.3 autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

8.4 autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem 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 os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

8.5 enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado do Amapá, 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;

8.6 enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania e aos responsáveis, para ciência;

8.7 informar à Procuradoria da República no Estado do Amapá, à Secretaria Nacional de Segurança Pública, e aos responsáveis 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; e

8.8 informar à Procuradoria da República no Estado do Amapá que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

3. O Ministério Público de Contas, representado nos presentes autos pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, divergiu do encaminhamento proposto pela unidade técnica, tanto pela ocorrência de prescrição quanto pelo mérito, conforme parecer à peça 33, transcrito a seguir com ajustes de forma:

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério da Justiça e Cidadania (Senasp/MJ), em desfavor dos Srs. Antônio José Silva Soares, Marcos Roberto Marques da Silva, Aldo Alves Ferreira e Roberto Parintins dos Santos, sendo os três primeiros titulares da Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública do Governo do Amapá (Sejusp/AP) à época dos fatos, e o último presidente da Comissão de Licitação da Sejusp/AP à época.

2. A instauração da TCE decorreu da não comprovação integral da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à conta do Convênio 088/2003 (siai 487014), cujo objeto era a implementação do Projeto Cidadão Mirim em quinze localidades do Estado do Amapá, objetivando a redução dos índices de envolvimento de adolescentes em situação de vulnerabilidade, no âmbito do Plano Nacional de Segurança Pública.

3. Os recursos federais foram repassados em parcela única, na data de 4/5/2004, no valor de R\$ 612.000,00, em conta corrente mantida pela Sejusp/AP (peça 3, p.179). O ajuste teve vigência no período de 17/12/2003 a 4/3/2006, e previa apresentação da prestação de contas até **3/5/2006** (peça 2, p. 295).

4. Previam-se a aquisição de materiais de informática e permanente (microcomputador, impressora e freezer), material esportivo (camiseta, meia, short, tênis e outros), material higiênico (papel higiênico, sabonete, creme dental e escova de dentes), alimentação para 800 alunos e material didático (lápiz, fita, caneta e outros), conforme descrição no plano de trabalho (peça 2, p. 29-30).

5. Após fiscalização realizada pela Controladoria Geral da União (CGU), por meio da qual se constatou diversos indícios de irregularidades, o concedente instaurou a presente TCE e imputou a responsabilidade pelo dano apurado, correspondente a parte do recurso transferido, de acordo com a tabela a seguir, transcrita da instrução da Unidade Técnica (peça 30, p.5):

Tabela 1 - Débitos Imputados aos Responsáveis (Relatório de TCE)

Responsável e Gestão	Valor do Débito (R\$)	Motivo do Débito
Sr. Marcos Roberto Marques da Silva Titular da Sejusp de 3/1/2011 a 3/4/2014	183.316,21	Omissão quanto a adoção de providências com vistas ao saneamento das irregularidades e para o resguardo do patrimônio público diante dos Ofícios 212/2012 e 449/2013 (Parecer 20/2017).
Sr. Aldo Alves Ferreira Titular da Sejusp de 9/7/2007 a 10/9/2010		
Sr. Antônio José Silva Soares Titular da Sejusp de 25/3/2004 a 8/9/2005		
Sr. Antônio José Silva Soares Titular da Sejusp de 25/3/2004 a 8/9/2005	79.800,00	Adjudicação do Convite 003/2004, Contendo irregularidades apontadas pela CGU
Sr. Roberto Parintins dos Santos Presidente da CPL/Sejusp à época		

6. Já na fase externa, a Unidade Técnica promoveu, em síntese, as seguintes medidas:

- a. citação do Sr. Antônio José Silva Soares, titular da Sejusp à época dos fatos:
 - i. não comprovar a boa e regular aplicação de valores monetários recebidos por conta do Convênio 088/2003, disponibilizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJ), na medida em que os mesmos foram retirados da conta específica, sem que ficasse comprovado o nexu entre pagamentos efetivados e bens adquiridos e a efetiva aplicação no Projeto Cidadão Mirim no Estado do Amapá (peça 8);
 - b. citação do Sr. Roberto Parintins dos Santos, presidente da CPL/Sejusp à época dos fatos, **solidariamente** com o Sr. Antônio José Silva Soares, titular da Sejusp à época, por adjudicar a Tomada de Preços 001/2004-CEL/SISP (aquisição de gêneros alimentícios ao Projeto Cidadão Mirim) à empresa que apresentou proposta de preços no valor de R\$ 451.479,24, enquanto que o limite fixado no edital de licitação para fins de contratação seria de R\$ 397.504,32, além de não ficar comprovada a efetiva entrega dos bens aos núcleos requisitantes (peça 9);
 - c. audiência do Sr. Roberto Parintins dos Santos, presidente da CPL/Sejusp à época, por adjudicar o Convite 003/2004-CEL/SISP (aquisição de uniformes ao Projeto Cidadão Mirim) sem a observância de três propostas válidas, resultando na contratação do único participante (peça 9).
7. Ao final de análise dos argumentos trazidos pelos responsáveis, a Unidade Técnica avalia que houve a incidência da prescrição punitiva e propõe, em síntese:
- a) rejeitar as alegações de defesa e razões de justificativa oferecidas;
 - b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos Srs. Antônio José Silva Soares e Roberto Parintins dos Santos, condenando-os ao pagamento das importâncias especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora;
 - c) deixar de aplicar multa aos responsáveis, devido à incidência da prescrição punitiva.
8. Diante do caso concreto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União discorda do encaminhamento sugerido pela Unidade Técnica, com as devidas vêniás, pelas razões a seguir expostas.
9. Primeiramente, contudo, considera-se pertinente tecer ponderações acerca do instituto da prescrição, tendo em vista que o tema foi arguido pela defesa.

10. Ao julgar, em 17/4/2020 [1], o Recurso Extraordinário (RE) 636.886 [2], no qual se discutia o alcance da regra estabelecida no art. 37, § 5º, da Constituição Federal [3], 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.

[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)

11. Registre-se que, contra o julgamento do STF no RE 636.886, foram opostos embargos de declaração pela Advocacia-Geral da União (AGU), rejeitados pela Suprema Corte em julgamento virtual finalizado em 20/8/2021[4].

[4] O STF, por maioria, rejeitou os embargos de declaração, nos termos do voto do Relator (Ministro Alexandre de Moraes), vencidos os Ministros Roberto Barroso e Edson Fachin. Plenário, Sessão Virtual de 13/8/2021 a 20/8/2021. Decisão publicada no Diário da Justiça Eletrônico (DJe) 171/2021, de 27/8/2021 (p. 51).

12. 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 demais [5], que a interpretação conferida pela Corte Suprema à matéria constitucional, quanto à inteligência do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, é a da prescritebilidade, como regra, da pretensão de ressarcimento ao erário.

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

13. 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 definida [6].

[6] “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).

14. A conclusão 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.

15. 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 isso não disse a decisão do STF, inclusive por refugir à matéria de direito que lhe fora submetida na oportunidade.

16. 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.

17. Isso já foi feito no que tange especificamente à 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 imprescritebilidade 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.

18. Mesmo que reparação e penalidade tenham naturezas distintas, este membro do Ministério Público entende pela aplicação do mesmo regime e prazo decenal 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.

19. 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.

20. 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:

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)

21. 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)

22. 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.

23. 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.

24. 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.

25. 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)

26. 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.

27. 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).

28. 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 monitoria 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)

29. 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)

30. 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 à prescrição 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 e, portanto, são impassíveis de ciência imediata pelos órgãos de controle da gestão pública.

31. 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 o início do prazo prescricional remanesça suspenso por prazo demasiadamente longo, o que poderia culminar em indesejável prejuízo ao devido processo legal. Para situações tais, caberia ao Tribunal avaliar, como já faz atual e rotineiramente, se o desproporcional lapso 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 inciso II do art. 6º da Instrução Normativa TCU 71/2012 [7].

[7] 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;” 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).

32. 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.

33. Em vista dos parâmetros acima apontados, **verifica-se a ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva no caso concreto**. O termo inicial para a contagem do prazo prescricional é 15/5/2006, data em que a responsável encaminha efetivamente a prestação de contas final (peça 2, p.167), e o ato que ordenou a citação dos responsáveis foi emitido em 7/3/2018 (peça 6), mais de dez anos desde o advento das pretensões sancionatória e ressarcitória do TCU, portanto.

34. 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.

35. 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.

36. 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 001.753/2002-3 [8], e da atual Procuradora-Geral, Dra. Cristina Machado da Costa e Silva, no TC 020.635/2004-9.

[8] 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)

37. Ressalta-se a completude do regime prescricional da Lei 9.873/1999, conforme apontado 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.

38. 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 for o caso.

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

40. Na lição de Marcelo Madureira Prates [9], 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 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)

[9] Prescrição Administrativa na 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.

41. 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)
<i>II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;</i>	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)”[10], acompanhado da determinação de providências para averiguar a ocorrência do dano e a identificação dos responsáveis.	<ul style="list-style-type: none"> • Órgão ou entidade responsável pelo repasse dos recursos [11] • Controle Interno • TCU • Outras instâncias de controle (autoridades policiais [12], Ministério Público, entre outras)
<i>IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.</i>	<p>Primeira possibilidade: data em que o responsável manifesta sua intenção, na fase <u>interna</u> 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” (<i>caput</i> 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> <p>Segunda possibilidade (desde que não implementada a primeira): data em que o</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Órgão ou entidade responsável pelo repasse dos recursos • TCU

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)
	responsável manifesta, na fase <u>externa</u> 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).	
<i>I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;</i>	Data da ciência da citação pelos responsáveis ou de publicação do edital no DOU.	• TCU
<i>III - pela decisão condenatória recorrível.</i>	Data da prolação do acórdão condenatório (sujeito a recurso).	• TCU

[10] 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.

[11] 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 9.873/1999: ‘Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (...) II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato.’”

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

[12] 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 095/2012-SR/DPF/PB. Incidência do inciso II, do artigo 2º, da Lei 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)

42. 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.

43. 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)

44. Advertimos, por último, que, a despeito 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.

45. Convém ainda registrar que discordamos do auditor instrutor quanto à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza no exame da prescrição sob o regime da Lei 9.873/1999, já que tal consideração possibilita, no limite, infundáveis extensões do prazo prescricional, o que não se coaduna com o princípio da razoabilidade.

46. Por fim, consignamos que os dois caminhos aqui apresentados bem se prestam aos mesmos desideratos, quais sejam, evitar a perpetuação de situações individuais de incerteza jurídica 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 prescribibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário como regra.

47. 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-Plenário [13]:

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)

[13] 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).

48. Conforme mencionado anteriormente, o STF rejeitou os embargos de declaração opostos pela AGU, no RE 636.886. Assim, aspectos relevantes atinentes à matéria – tais quais o prazo prescricional aplicável, assim como o respectivo termo inicial, além dos marcos interruptivos e suspensivos – não foram objeto de exame em sede dos referidos embargos.

49. É oportuno mencionar que, na sessão plenária de 25/8/2021, a presidente da Corte de Contas da União, Ministra Ana Arraes, comunicou sobre a previsão de ser realizada, em 15/9/2021, sessão extraordinária do Plenário para deliberar sobre a prescrição da pretensão ressarcitória, tendo em vista as decisões proferidas pelo STF no RE 636.886. Em informação divulgada por meio do Info-

Segepres 2, de 14/9/2021, noticiou-se o adiamento da referida sessão extraordinária, e, na sessão plenária realizada em 1/12/2021, por deliberação do Colegiado, a apreciação do processo em que se discute o tema foi adiada para a sessão do Plenário de 9/3/2022, ocasião na qual foi proferido o Acórdão 459/2022-Plenário, contendo, em seu subitem 9.8, ordem para que a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) forme grupo técnico de trabalho para apresentar ao Plenário do TCU “projeto de normativo que discipline, de forma completa e detalhada, o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva, tendo por base jurisprudência predominante do STF, adequando-a às especificidades das diversas formas de atuação da Corte de Contas”.

50. .

51. Nesse sentido, este membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União considera prudente que se aguarde a definição plenária sobre o tema. Evita-se, assim, que decisões diversas e/ou contraditórias sobre essa temática venham a ser prolatadas pela Corte de Contas.

52. Tecidas as considerações acima concernentes ao instituto da prescrição, passamos a tratar de questão relacionada ao débito em discussão nesta TCE e as imputações de responsabilidades dele decorrentes.

53. Este representante do *Parquet* diverge quanto ao valor do débito levantado, registrando desde já que as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis devam ser parcialmente acolhidas, firme nas razões a seguir expostas.

54. Inicialmente, deve-se ter em perspectiva as irregularidades que ensejaram as **citações** dos responsáveis, já mencionadas anteriormente neste parecer (mas, que, para melhor compreensão, são novamente reproduzidas adiante):

a. não comprovar a boa e regular aplicação de valores monetários recebidos na medida **em que os mesmos foram retirados da conta específica**, sem que ficasse comprovado o nexo entre pagamentos efetivados e bens adquiridos e a efetiva aplicação no Projeto Cidadão Mirim no Estado do Amapá (peça 8);

b. aquisição de gêneros alimentícios de empresa que apresentou proposta de preços no valor de R\$ 451.479,24, enquanto o limite fixado no edital de licitação para fins de contratação seria de R\$ 397.504,32, além de não ficar comprovada a efetiva entrega dos bens aos núcleos requisitantes (peças 8 e 9).

55. Compulsando os autos, contudo, não identificamos a ocorrência da irregularidade referente à retirada dos recursos da conta específica do convênio.

56. A fiscalização *in loco* da CGU apontou diversas constatações. Todavia, **não foi registrada** a ocorrência de saque integral dos recursos da conta corrente do convênio, nem sua movimentação em conta distinta (peça 2, p.101, 103-133).

57. Além disso, o Relatório do Tomador de Contas (peça 2, p.279), bem como o parecer do concedente que motivou a instauração da TCE (peça 2, p.231-232, item 9; e p.247) também não registraram a ocorrência de saque integral dos recursos. Os documentos citados, juntamente com o relatório da CGU (peça 2, p. 127), e os ofícios de citação (peça 8. p.2; e peça 9, p.1), elencam as seguintes irregularidades (peça 2, p.231-232):

a. ausência de inventário dos bens adquiridos (foram indicadas as unidades relacionadas aos bens, mas sem informar os endereços);

b. desvio de finalidade na utilização e ausência de localização dos bens permanentes (foi solicitada a apresentação de documentos que comprovassem a efetividade de uso das aquisições);

c. ausência de comprovação da aplicação dos materiais de consumo adquiridos (sem registro da entrega e utilização do material);

d. adjudicação da Tomada de Preços 1/2004 com proposta acima do valor orçado (o relatório do tomador de contas não menciona explicitamente essa irregularidade, mas, pelos valores do débito calculado, peça 2, p.235-236, infere-se que foi considerada, pois na tabela de conciliação bancária, constam pagamentos à empresa contratada, W. L. L Lisboa EPP; o relatório da CGU cita essa irregularidade, à peça 2, p.127);

e. convite (Convite 3/2004) realizado sem o mínimo de 3 propostas válidas e com valor superior ao limite estabelecido pela Administração.

58. Ainda no mesmo sentido, o Parecer Financeiro CGFIS/DEAPSEG 241/2013 não menciona a ocorrência da irregularidade incluída na citação pela Unidade Técnica. Há análise inclusive dos extratos da conta e sua conciliação bancária com os pagamentos efetuados, atestando a conformidade dos gastos (peça 2, p.228-229).

59. Dessa forma, considerando as evidências anteriores e avaliando a relação de pagamentos (peça 3, p.42-44) e a conciliação bancária (peça 2, p.235-236), conclui-se que a suposta irregularidade (saque integral dos recursos da conta corrente do convênio ou sua movimentação em conta distinta) constante das citações realizadas carece de substratos fático e documental, razão pela qual os responsáveis não podem ser condenados com base em tal irregularidade..

60. Mesmo não sendo necessário maiores digressões, diante da conclusão anterior, esse representante do *Parquet* pondera, em relação à segunda parte da citação, onde se alega não estar efetivamente comprovada a aplicação dos recursos no objeto do convênio, que as evidências igualmente apontam em sentido contrário.

61. De fato, parecer do concedente sobre a prestação de contas, datado de 29/5/2007, já indicava a execução do objeto da avença (peça 2, p. 69-71, item 8; p. 171), mencionando a entrega pelo conveniente dos termos de localização dos bens, **cópias dos termos de entrega dos materiais permanentes e de consumo adquiridos**, fotos dos equipamentos permanentes com logomarca e fotos dos eventos e seus participantes. Em determinado trecho, o concedente conclui (peça 2, p.171):

1.1.2 - Atingimento parcial dos objetivos do Projeto Cidadão Mirim: No que diz respeito ao objeto do convênio, a área técnica deste Ministério tem a declarar que, a partir da análise da documentação encaminhada, considera o objeto do convênio executado, pois as oficinas foram realizadas junto aos adolescentes de mais de 15 municípios, excedendo, inclusive, o previsto no projeto básico.

(...)

1.1.4 - Ausência de comprovação da aplicação de material de consumo adquiridos com recursos do convênio 88/2003 - Projeto Cidadão Mirim: falta de controles eficientes para distribuição do material de consumo, não apresentando registro de movimentação do material. Relativamente aos uniformes, em diversas fotografias foi verificado que os jovens participantes do projeto estão utilizando os uniformes (camisetas, shorts e roupas de banho), bem como também, por meio de fotografias, foi verificado o fornecimento de alimentação aos jovens participantes do projeto. Relativamente aos materiais de higiene (de utilização pessoal), bem como os materiais de expediente que deveriam ser utilizados nas oficinas, não foi possível verificar, de forma inequívoca, que os mesmos foram disponibilizados aos participantes. Nesse sentido, indicamos a necessidade de devolução, aos cofres da União, dos recursos relativos a estes itens, solicitando também que o Estado implemente, no caso de projetos futuros, controle de entrega dos referidos materiais aos alunos.

62. Assim, há razoável certeza de que o conveniente adquiriu e recebeu, de fato, a grande maioria dos produtos previstos em seu plano de trabalho, sem registro de ocorrência de irregularidades graves nos atos administrativos relacionados aos procedimentos de aquisição e que pudessem gerar dano ao Erário, a não ser no que se referiu à Tomada de Preços 1/2004, destinada à adquirir gêneros alimentícios, onde a contratação ocorreu por valores superiores ao orçado pelo conveniente.

63. Como visto anteriormente neste parecer, as constatações que fundamentaram a instauração da presente TCE se restringiram, em síntese, a questões relacionadas à ausência de inventário e da

localização dos materiais permanentes adquiridos quando da fiscalização da CGU, comprovantes de entrega ao destinatário final dos materiais de consumo (registro de movimentação dos materiais de consumo entre almoxarifado e núcleos requisitantes, peça 2, p.123) e irregularidades relativas à Tomada de Preços 1/2004.

64. Dessa forma, à luz das evidências de que o objeto foi executado, questiona-se se as referidas constatações caracterizariam, de fato, a ocorrência de dano na execução do convênio, à exceção das questões relativas à Tomada de Preços 1/2004.

65. Isso porque o conveniente cumpriu as exigências previstas no termo de convênio de encaminhar o Termo de Localização dos bens adquiridos (peça 2,p.15), o qual não exigia manter registros de movimentações, inventários, movimentações dos materiais de consumo, nem tampouco comprovantes de entrega de uniformes aos estudantes.

66. Deve-se ponderar ainda o fato de não estar cabalmente comprovada a ausência de efetiva entrega dos bens de consumo aos núcleos requisitantes, pois há a informação de que os monitores receberam os materiais (peça 2, p.171, item 1.1.4, reproduzido anteriormente neste parecer), além de se considerar desarrazoado cobrar depois de tamanho lapso temporal (14 anos aproximadamente à época da apresentação das alegações de defesa) a comprovação de recebimentos dos bens de consumo pelos usuários finais.

67. Sobre a localização de computadores e impressoras, como o projeto foi executado pela Polícia Militar, conforme comprovado pelo responsável (peça 24, p.11, 20, 23, 28-31), e registrado em diversas fotos (peça 27), natural que os referidos bens fossem usados pela corporação.

68. Ademais, mesmo se fosse feito um exercício teórico sobre a correta alocação desses equipamentos pelo Polícia Militar para consecução do objeto convenial, tal fato, em tese, não demonstraria existência de dano.

69. No entanto, não aprofundaremos as análises sobre esse aspecto, pois eles **não foram incluídos nas citações realizadas**, razão por que qualquer apuração sobre o assunto dependeria da realização de nova rodada de citações e/ou audiências dos responsáveis, medida que, a julgar pelo tempo decorrido desde a ocorrência dos fatos, 17 anos aproximadamente, mostra-se inócua frente às dificuldades naturais que tal lapso temporal imporia ao amplo exercício de defesa dos responsáveis.

70. Remanesce, todavia, a irregularidade relativa à aquisição de gêneros alimentícios da empresa que apresentou proposta de preços acima do limite fixado no edital de licitação, que motivou tanto uma das citações, quanto a audiência realizada, razão pela qual este representante do *Parquet* manifesta concordância com a proposta de julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis.

71. Assim, na hipótese de não incidência da prescrição da pretensão ressarcitória, o montante do débito inicialmente imputado aos responsáveis deveria ser reduzido para aquele referente à Tomada de Preços 1/2004, para aquisição de gêneros alimentícios, ou seja, o montante de **R\$ 53.974,92**, correspondente ao valor pago, menos o valor orçado (R\$ 451.479,24 - R\$ 397.504,32), nos termos considerados pela Unidade Técnica, tendo-se como data de ocorrência a do último pagamento feito à empresa contratada W. Lisboa, ocorrido em **22/12/2005**, conforme relação de pagamentos da prestação de contas (peça 3, p.42, Nota Fiscal 447).

72. Quanto à proposta pertinente à adjudicação do Convite 3/2004 (aquisição de uniformes para o Projeto Cidadão Mirim) sem a observância de três propostas válidas, resultando na contratação do único participante no certame, aquiescemos com a proposta da Unidade Técnica de que a prescrição da pretensão punitiva obsta o sancionamento da conduta.

73. Diante do exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, em discordância parcial com a proposta uniforme formulada pela Unidade Técnica (peças 30-32), manifesta-se pela adoção das seguintes providências:

i) o sobrestamento do julgamento desta TCE, nos termos do art. 47 da Resolução TCU 259/2014, diante da pendência da definição plenária do Tribunal de Contas da União a respeito da prescrição da pretensão ressarcitória; e

ii) após o cumprimento da providência expressa no subitem 9.8 do Acórdão 459/2022-Plenário, e fixado o entendimento do Plenário da Corte de Contas da União sobre a questão de direito relacionada à prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário, a retomada do julgamento desta TCE.

74. Caso o relator não acolha a proposta *supra*, este membro do *Parquet* sugere:

a. acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Antônio José Silva Soares e Roberto Parintins dos Santos;

b. **julgar irregulares** as contas dos responsáveis Srs. Antônio José Silva Soares e Roberto Parintins dos Santos, deixando, porém, de condená-los à reparação do dano (e ao pagamento de multa a ele proporcional), eis que ocorrida a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva;

c. enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à Procuradoria da República no Estado do Amapá, 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;

d. enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Cidadania e aos responsáveis, para ciência;

e. informar à Procuradoria da República no Estado do Amapá, à Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania, e aos responsáveis 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;

f. informar à Procuradoria da República no Estado do Amapá que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

É o relatório.