

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara  
TC 047.434/2020-1

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de João Costa/PI.

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Responsável: Alaíde Gomes Neta, (CPF 018.325.863-08).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. CONVÊNIO PARA AQUISIÇÃO DE VEÍCULO DE TRANSPORTE ESCOLAR. COMPROVAÇÃO DA REALIZAÇÃO FÍSICA DO OBJETO DO CONVÊNIO. COMPROVAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE OS RECURSOS REPASSADOS E O OBJETO DO AJUSTE. NÃO APLICAÇÃO DA VALORIZAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS NO OBJETO CONVENIADO E NÃO DEVOLUÇÃO DESSES VALORES AO ÓRGÃO REPASSADOR. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. IMPRESCRITIBILIDADE DO DÉBITO. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO NO ÂMBITO DESTA CORTE DE CONTAS A RESPEITO DOS NOVOS VALORES DE DÉBITO. LONGO TEMPO DECORRIDO ENTRE OS FATOS TIDOS COMO IRREGULARES E A FUTURA CITAÇÃO A SER REALIZADA POR ESTA CORTE DE CONTAS. BAIXO VALOR DO MONTANTE A SER RESSARCIDO AO ERÁRIO. PREJUÍZO AO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGULAR DO PROCESSO. ARQUIVAMENTO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO.

## RELATÓRIO

Transcrevo a seguir a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial - SecexTCE (peça 68), acolhida pelo corpo dirigente da unidade técnica (peças 69 e 70):

### **“INTRODUÇÃO**

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor da Sra. Alaíde Gomes Neta, (CPF 018.325.863-08), ex-Prefeita Municipal de João Costa (PI), na gestão 2009-2012, em razão de rejeição da prestação de contas do convênio 658241/2009 (peça 9), firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e aquele município, e que tinha por objeto a aquisição de veículo de transporte escolar, zero quilômetro, com especificações para transporte escolar, por meio de apoio financeiro, no âmbito do Programa Caminho da Escola, nos termos do plano de trabalho aprovado (peça 7).*

### **HISTÓRICO**

2. *O Convênio 658241/2009 (peça 9) foi firmado no valor de R\$ 198.500,00, participando o*

FNDE com R\$ 196.515,00, havendo contrapartida pelo conveniente de R\$ 1.985,00. Os recursos foram repassados em ordem bancária única (peça 3), creditada na conta corrente específica na data de 13/4/2010, conforme documenta o extrato bancário da conta específica (peça 4, p. 1).

3. A prestação de contas (peças 15-28) foi apresentada em 19/12/2011 (peça 12), introduzida pelo Ofício 353/2011 –GAB, daquela municipalidade.

4. Pronunciando-se inicialmente sobre o acervo apresentado, o FNDE consignou, por meio da Informação 1740E/2013-SEAPC/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 29) e Informação 179E/2014-SEAPC/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 30), a falta de diversos documentos necessários à análise pertinente, nas datas de 1/10/2013 e 27/10/2014. Na última análise empreendida, foram arrolados os documentos ausentes da prestação de contas apresentada, a saber, o relatório de cumprimento do objeto, cópia da apólice de seguro total do veículo, comprovante de recolhimento de saldo, relatório de execução físico-financeira e o certificado de registro do veículo (CRV), sendo a ausência deste último fator impeditivo mesmo para a análise íntegra da prestação de contas. Nesse particular, contudo, a mesma peça técnica informa que, de forma substitutiva, havia sido enviado o comprovante de registro e licenciamento do veículo (CRLV).

5. No que tange à análise financeira das contas apresentadas, a Informação 717/2017-Dipre/Coapc/Cgcap/Difin/FNDE, de 30/3/2017 (peça 31) manifesta a necessidade de posterga-la, diante da falta de manifestação da área técnica quanto ao “alcance pleno do objeto e dos objetivos do convênio”, fator essencial para caracterização dos pressupostos de eventual tomada de contas especial, e, em adição, ressalta a necessidade de notificação dos responsáveis quanto à pendência, em reverência aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

6. Em atendimento ao expediente retro citado, o Parecer 2031/2017/COACE/CGAME/DIRAE (peça 32), de 17/5/2017, assevera que restou comprovada a efetiva aquisição do veículo, de acordo com a previsão no plano de trabalho, havendo nexo de causalidade entre os recursos repassados e a consecução do objeto, não havendo indícios de malversação das verbas.

7. O Parecer 1506/2018/DIPRE/COAPC/CGAPC/DIFIN, de 28/11/2018 (peça 33), contudo, consigna que não constava dos autos cópia de cheque nominal referente à aquisição do veículo, ou depósito na conta corrente do fornecedor, devidamente identificado, o que impedia a caracterização do nexo de causalidade já mencionado no parágrafo anterior. Ressalvou-se que esse liame poderia vir a ser demonstrado a partir de elementos documentais suplementares, como notas de empenho, ordens de pagamento e outros, desde que devidamente identificados com o número ou nome do convênio. Adicionalmente apontou prejuízos de pequena monta, associados ao pagamento de tarifas bancárias (R\$ 24,90), falta de recolhimento do saldo do convênio (R\$ 134,94) e ausência de aplicação financeira dos recursos, e algumas movimentações indevidas, que foram parcialmente estornadas, resultando, ao seu cabo, em um prejuízo no valor de R\$ 23.263,00, referenciado à data de 24/10/2011. Com tais ponderações, sugeriu a impugnação total da aplicação dos recursos.

8. Notificada, a responsável acorreu aos autos acostando (peça 42) documentos comprobatórios dos valores de R\$ 24,90 e R\$ 134,94, mencionados no parágrafo anterior. Quanto às demais movimentações estranhas ao objeto, limitou-se a alegar que derivariam, literalmente, “de movimentações alheias a minha autorização, feitas pelo Banco do Brasil e para pagamentos de valores em favor da Pref. Municipal de João Costa — PI, sendo, pois, a mesma responsável pelo ressarcimento”.

9. Abordando a manifestação da ex-Prefeita, a Informação 3034/2019- Dipre/Coapc/Cgapc-Difin/FNDE (peça 43), de 16/8/2019, mantém o posicionamento pela desaprovação das contas, sem prejuízo do abatimento dos valores recolhidos.

10. O sucessor da responsável, Sr. Gilson Castro de Assis (gestão 2017-2020), informou que

não poderia atender a suplementação da documentação necessária à aprovação das contas, pela sua indisponibilidade nos arquivos municipais, acostando cópia de representação criminal dirigida ao Ministério Público Federal (peça 47, p. 22-26) e cópia de exordial de ação civil pública por improbidade administrativa (peça 47, p. 27-34), providências consideradas suficientes para exoneração de sua eventual responsabilidade, na opinião da Procuradoria Federal Especializada, externada na Nota 00457/2019/CDCON/PFFNDE/PGF/AGU (peça 47, p. 36-37).

11. O tomador de contas, em seu relatório (peça 51), acompanhou o entendimento vazado no Parecer 1506/2018/DIPRE/COAPC/CGAPC/DIFIN, de 28/11/2018 (peça 33), com o abatimento dos créditos comprovados à peça 42, imputando a responsabilidade à Sra. Alaíde Gomes Neta. Esse posicionamento foi corroborado pelas instâncias subsequentes do controle interno (peças 55-57), manifestações das quais tomou ciência a autoridade ministerial (peça 58).

12. A unidade técnica, intervindo inicialmente nos autos, em pareceres convergentes (peças 61-63), após atestar a presença, no processo, dos pressupostos de constituição e de procedibilidade constantes das disposições legais e regimentais, bem como aqueles instituídos pela Instrução Normativa TCU 71/2012, com as modificações trazidas pela Instrução Normativa TCU 76/2016, ponderou que, a despeito da aprovação da aplicação dos recursos quanto ao aspecto técnico (a efetiva aquisição do ônibus e a compatibilidade do artigo com as especificações requeridas), assim como a compatibilidade dessas informações com a nota fiscal emitida pelo fornecedor (peça 21), de 13/9/2011, o acervo documental então disponível nos autos não permitia asseverar a presença de um “nexo de causalidade entre os recursos repassados e o gasto realizado pelo conveniente, alegadamente no custeio da ação pertinente”.

13. Assim restou entendido pois o conveniente não observara as disposições da Portaria Interministerial 127, de 29/5/2008, a qual, em seu art. 50, § 2º, inciso II, preconizava que os pagamentos fossem efetuados pelo conveniente exclusivamente mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços. A cláusula décima-quarta do termo do convênio, outrossim, exigia, *ipsis litteris*, que todos os documentos comprobatórios fossem originais, “emitidos em nome do CONVENIENTE e identificados com a origem dos recursos e o número deste Convênio”.

14. Considerando o primado da verdade material na processualística do controle externo federal, optou-se, preliminarmente e no uso da competência delegada pelo art. 1º, inciso I, da Portaria GAB-MIN-AN 1, de 30/6/2015, pela realização de diligência à instituição bancária, para que identificasse o beneficiário do lançamento efetivado, na conta 22.238-0, agência 0519-3, de titularidade da Prefeitura Municipal de João Costa (PI), na data de 24/10/2011, documento 2879, sob a rubrica de “pagamento a fornecedores”(peça 64).

15. O Banco do Brasil S.A., em atenção à requisição, remeteu o documento de peça 66, comprovando que o pagamento fora efetuado à empresa de CNPJ 06.020.318/0001-10, na data e no valor referenciado nos autos, elementos coincidentes com a nota fiscal pertinente e que constituíram um conjunto perfeito para a comprovação do nexo de causalidade antes incerto.

### **EXAME TÉCNICO**

16. Ultrapassado este empecilho, sendo incontroverso agora que o objeto do convênio foi materializado conforme as especificações e condições pactuadas, remanesce, contudo, a constatação consignada no Parecer 1506/2018/DIPRE/COAPC/CGAPC/DIFIN/FNDE, de 28/11/2018 (peça 33), precisamente no item 6.1.1.14, segundo a qual a conveniente auferira o valor de R\$ 17.259,61 de rendimentos advindos da aplicação dos recursos do Convênio no mercado financeiro, no período de 16/04/2010 a 24/10/2011, os quais não foram restituídos aos cofres da autarquia federal, conforme preconizado pela legislação aplicável e no termo do convênio.

17. Paralelamente, na mesma manifestação do repassador, foi constatada a existência de

*diversos lançamentos a débito e a crédito da conta corrente específica sem qualquer relação documentada com o objeto da avença, cuja soma algébrica representava o valor de R\$ 23.263,00, em favor do convenente, sem justo título de amparo. Advertiu ainda o parecer que esse valor deveria ser objeto de restituição, caso o convenente lograsse comprovar a aquisição do veículo, sendo o termo inicial dessa parcela de débito exatamente a data daquela aquisição, ou seja, 24/10/2011.*

18. *Não vemos muitos reparos à intelecção do concedente, tendo em vista as disposições conveniais presentes na Cláusula Terceira, item II do termo de convênio, abaixo reproduzidas nas alíneas pertinentes:*

*u) restituir, ao CONCEDENTE, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, a contar da conclusão do objeto, denúncia, rescisão ou extinção deste Convênio, os saldos financeiros remanescentes, devidamente atualizados, sob pena de imediata instauração de Tomada de Contas Especial - TCE;*

*v) restituir, ao CONCEDENTE, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, o valor correspondente aos rendimentos da aplicação dos recursos do Convênio no mercado financeiro, referente ao período compreendido entre o crédito dos recursos na conta bancária do CONVENENTE e sua utilização, quando não comprovar o seu emprego na consecução do objeto, ainda que não tenha feito a aplicação financeira;*

19. *O termo inicial do débito apurado deve ser, porém, a data de 24/11/2011, que corresponde ao trintídio subsequente à conclusão do objeto, evento registrado na data de 24/10/2011, com a aquisição do veículo mencionado, ao término do qual surgia a exigibilidade do crédito pertinente, sendo, indubitavelmente, a data da irregularidade apontada.*

20. *O valor deste débito, atualizado à data desta instrução, é de R\$ 74.056,34, amoldando-se, portanto, ao preceptivo constante do art. 6º, inciso I, em conjunto com o art. 19 da Instrução Normativa TCU 71/2012, obsta, a princípio, manifestação meritória no processo, de modo a evitar que os custos do controle – estes certos e incontornáveis – não excedam os possíveis, porém incertos, ganhos que adviriam do prosseguimento da marcha processual. Não há processos abertos onde a responsável ocupe o polo passivo que possam atrair a hipótese constante do art. 6º, § 1º, do dispositivo invocado, pois o TC 014.883/2015-5, a despeito de constar com a classificação de "aberto", já transitou em julgado, tendo sido instaurado o pertinente procedimento de cobrança executiva.*

21. *Longe de representar renúncia à tutela jurisdicional conferida a esta Corte de Contas, o desfecho encontra previsão legal na própria lei orgânica do TCU, em seu artigo 93:*

*Art. 93. A título de racionalização administrativa e economia processual, e com o objetivo de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento, o Tribunal poderá determinar, desde logo, o arquivamento do processo, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor, para que lhe possa ser dada quitação.*

22. *Impõe-se, neste quadro, o arquivamento do processo, sem o cancelamento do débito apurado nos autos.*

## **CONCLUSÃO**

23. *Considerando que: restou efetivamente comprovada a aquisição do veículo, bem como demonstrado o nexo de causalidade entre o valor disponibilizado pelo concedente e a despesa efetuada na compra, a partir dos documentos carreados pela diligência; a despeito disso, o convenente não adimpliu o dever de restituir o saldo do convênio, agregado pelos frutos das aplicações financeiras realizadas; o convenente assentiu a várias movimentações na conta corrente específica alheias ao objeto do convênio, cuja soma algébrica foi desfavorável ao erário; os valores apurados a título de débito, contudo, são inferiores ao referencial definido na vigente Instrução Normativa TCU 71/2012, com as alterações preconizadas pela Instrução Normativa TCU 76/2016; eventual perseguição dos valores com o prosseguimento do processo ou mesmo execução judicial do*

*título correspondente poderiam representar prejuízo ao erário, laborando de forma contrária ao interesse público; há base legal e regulamentar de amparo para o deslinde alvitrado; cabe o arquivamento do processo, sem cancelamento do débito apurado, de responsabilidade da ex-gestora municipal.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

24. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, opinando pela adoção das seguintes medidas:

24.1 arquivar o presente processo, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU, bem como no art. 6º, inciso I, c/c o art. 19 da IN/TCU 71/2012, sem julgamento do mérito, sem baixa da responsabilidade e sem cancelamento do débito total de R\$ 40.522,61, a ser atualizado desde a data de 24/11/2011, a qual corresponde àquela de exigibilidade da devolução dos recursos não utilizados no objeto do convênio, bem como os rendimentos das aplicações financeiras efetuadas, a cujo pagamento continuará obrigada a Sra. Alaíde Gomes Neta, (CPF 018.325.863-08), ex-Prefeita Municipal, para que lhe possa ser dada quitação;

24.2 dar ciência da deliberação que vier a ser proferida nestes autos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, informando-lhe ainda da necessidade de informar, em seu relatório de gestão do próximo exercício, as providências adotadas no presente processo de tomada de contas especial, conforme art. 18, inciso II, da IN/TCU 71/2012.”

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, concorda parcialmente com a instrução da unidade técnica, conforme parecer à peça 71, abaixo transcrito:

“Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor da Sra. Alaíde Gomes Neta, ex-Prefeita Municipal de João Costa (PI), em razão da rejeição da prestação de contas do convênio 658241/2009 (peça 9), firmado entre o FNDE e aquele município, e que tinha por objeto a aquisição de veículo de transporte escolar, zero quilômetro, com especificações para transporte escolar, por meio de apoio financeiro, no âmbito do Programa Caminho da Escola, nos termos do plano de trabalho aprovado (peça 7).

2. O Convênio foi firmado no valor de R\$ 198.500,00, com o aporte do FNDE no valor de R\$ 196.515,00, e contrapartida pelo convenente de R\$ 1.985,00. Os recursos foram repassados em ordem bancária única (peça 3), creditada na conta corrente específica na data de 13/4/2010, conforme documenta o extrato bancário da conta específica (peça 4, p. 1). A prestação de contas (peças 15-28) foi apresentada em 19/12/2011 (peça 12).

3. O Tomador de Contas (peça 32) assevera que restou comprovada a efetiva aquisição do veículo, de acordo com a previsão no plano de trabalho. Restou pendente, todavia, a confirmação da correta execução financeira do ajuste.

4. Após realizar diligências à instituição financeira oficial para identificar o beneficiário do lançamento efetivado na conta corrente específica do convênio (peças 61- 63), a Unidade Técnica concluiu que os dados do pagamento efetuado com recursos daquela conta corrente (R\$198.000,00, conforme peças 66; 68, p.3) eram coincidentes com os da nota fiscal apresentada pela convenente para comprovar a aquisição do veículo objeto da avença, confirmando o liame entre a aquisição do veículo e os recursos repassados.

5. No entanto, a Unidade Técnica ressalva que, de acordo com parecer financeiro da concedente (peça 33), a convenente auferira o valor de R\$ 17.259,61, relativo a rendimentos advindos da aplicação dos recursos do convênio no mercado financeiro, no período de 16/04/2010 a 24/10/2011, os quais não foram restituídos aos cofres da autarquia federal, conforme preconizado

*pela legislação aplicável e no termo do convênio.*

6. *Adicionalmente, na mesma manifestação do repassador, registra que foi constatada a existência de diversos lançamentos a débito e a crédito da conta corrente específica sem qualquer relação documentada com o objeto da avença, cuja soma algébrica representava o valor de R\$ 23.263,00, que deveria igualmente compor o débito ora em apuração. Anuindo com a análise do concedente, a unidade instrutiva assevera que esse valor deveria ser objeto de restituição.*

7. *Dessa forma, considerando que restaria saldo a devolver, correspondente à soma dos valores anteriormente citados nesse parecer, cujo valor histórico seria de R\$ 40.522,61 (R\$ 74.056,34 atualizado à data da instrução), a Unidade Técnica propõe, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU, bem como no art. 6º, inciso I, c/c o art. 19 da IN/TCU 71/2012, arquivar o presente processo, sem julgamento do mérito, sem baixa da responsabilidade e sem cancelamento do débito total de R\$ 40.522,61, a ser atualizado desde a data de 24/11/2011.*

8. *A unidade instrutiva atribui à Sra. Alaíde Gomes Neta, ex-Prefeita Municipal, a responsabilidade pelo recolhimento do débito.*

9. *Com as devidas vêniás, este representante do Parquet aquiesce parcialmente à proposta sugerida, registrando desde já discordância quanto ao valor do débito. Ademais, considera necessário tecer considerações acerca do instituto da prescrição.*

\*\*\*

10. *Inicialmente, quanto ao valor do débito apurado, parece-nos mais razoável imputar ao responsável somente a parcela referente aos rendimentos advindos da aplicação dos recursos do convênio no mercado financeiro, no período de 16/04/2010 a 24/10/2011, com base no valor histórico de R\$ 17.259,61, uma vez não restituídos ao concedente.*

11. *No parecer financeiro elaborado pelo concedente (peça 33, p.2-3), verifica-se que as únicas fontes de recursos utilizados para executar o objeto da avença originam-se do depósito dos valores transferidos pelo concedente, R\$196.515,00, dos recursos advindos da respectiva aplicação financeira, R\$17.259,61, e da contrapartida oferecida pelo convenente, R\$1.985,00, totalizando uma receita de R\$ 215.759,61.*

12. *Pelo lado da despesa, e conforme informação obtida junto ao Banco do Brasil (peça 66) foram utilizados R\$198.000,00 na aquisição do veículo (e não R\$198.500,00, como registrado no parecer financeiro do concedente, peça 33).*

13. *As demais movimentações citadas pelo concedente em seu parecer financeiro (peça 33, p.6, item 6.1.17) e que supostamente teriam gerado um débito de R\$ 23.263,00, não nos parecem se confirmar após análise dos extratos acostados nos autos (peça 4, p.43-45).*

14. *Isso porque todos os valores lançados a débito na tabela preparada pelo concedente (peça 33, p.6, item 6.1.17) tiveram o correspondente crédito advindo de resgates das aplicações financeiras, na mesmas datas dos débitos e nos mesmos valores (exceto para o débito de R\$ 68.062,03, no dia 10/8/2011, cujo crédito aproximado foi realizado em dois lançamentos: depósito da contrapartida de R\$ 1.985,00, no dia 22/6/2011; e resgate de aplicação financeira de R\$ 66.085,03 em 10/8/2011).*

15. *Já para os créditos decorrentes de estornos ocorridos no dia 31/8/2011, houve o correspondente débito a título de aplicação financeira, porém no dia 9/9/2011, no valor de R\$46.000,00, que corresponde aproximadamente aos valores creditados em 31/8/2011.*

16. *Portanto, diante de todas as informações acima, e como o saldo final da conta corrente em 31/10/2011 correspondeu exatamente ao valor da contrapartida (R\$1.985,00), ficou demonstrado que não subsiste o suposto débito de R\$ 23.263,00.*

17. Assim, remanescem como débito tão somente os recursos advindos da aplicação financeira dos recursos recebidos pelo convenente, R\$17.259,61, sobre o qual deverá ser aplicado fator de correção decorrente da proporção de participação financeira de cada ente no total auferido.

18. Considerando que foram repassados R\$ 196.515,00 e a contrapartida do convenente correspondeu a R\$1.985,00, a União contribuiu com 99% do investimento, e, portanto, o valor histórico a ser restituído corresponde a **R\$ 17.087,01** (R\$17.259,61 x 0,99), na data base correspondente àquela prevista para apresentação da prestação de contas pelo convenente (24/11/2011).

\*\*\*

19. Quanto à definição do responsável pelo ressarcimento, verificou-se que o objeto do convênio foi executado como o previsto, sem registro nos autos de qualquer irregularidade, a não ser a ausência de restituição dos rendimentos obtidos com aplicação financeira.

20. Tampouco há indícios de locupletamento da ex-prefeita. No entanto, a jurisprudência do TCU é firme em considerar que a responsabilidade pela devolução dos rendimentos financeiros auferidos com recursos de convênios é do agente público, exceto quando comprovadamente houver benefício efetivo pela municipalidade, o que não restou evidenciado nos presentes autos (Acórdão 143/2008 – 2ª Câmara; Acórdão 181/2019 – 1ª Câmara, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

\*\*\*

21. Sobre o instituto da prescrição, cumpre asseverar que, ao julgar o Recurso Extraordinário (RE) 636.886<sup>1</sup>, no qual se discutia o alcance da regra estabelecida no art. 37, § 5º, da Constituição Federal<sup>2</sup>, 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.

22. 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<sup>3</sup>.

23. 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<sup>4</sup>, que a interpretação conferida pela

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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)

<sup>3</sup> 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).

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

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

24. 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<sup>5</sup>.

25. 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.

26. 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.

27. 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.

28. 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 imprescricibilidade 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.

29. 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.

30. 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.

31. 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

---

<sup>5</sup> “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).

*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)*

32. *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)*

33. *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.*

34. *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.*

35. *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.*

36. *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)*

37. *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.*

38. *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).*

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

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

*(...)*

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

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

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

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

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

4. *Recurso especial não provido.*

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

40. *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)*

41. *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.*

42. *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<sup>6</sup>.*

---

<sup>6</sup> “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;”

43. *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.*

44. *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 **19/12/2011**, data da efetiva prestação de contas (peça 12), e o ato que ordenou a citação dos responsáveis sequer foi emitido, passando-se, pois, mais de dez anos desde o advento das pretensões sancionatória e ressarcitória do TCU.*

45. *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.*

46. *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 nº 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”.*

47. *Nesse sentido, este membro do Ministério Público considera prudente que se aguarde a definição plenária sobre o tema, sobrestando-se a deliberação deste processo até que se ulitem as providências estampadas no subitem 9.8 do Acórdão 459/2022-Plenário e a Corte de Contas decida a respeito da prescrição da pretensão ressarcitória. Evita-se, assim, que decisões diversas e/ou contraditórias sobre essa temática venham a ser prolatadas pelo Tribunal.*

48. *Subsidiariamente, caso não venha a ser acolhida a proposta de sobrestamento, tendo em vista o exposto neste parecer e considerando que o débito atualizado é inferior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00 e, ainda, que não ocorreu a citação da responsável, este representante do Parquet manifesta-se por que o Tribunal archive o presente feito, com fulcro no art. 213 do Regimento Interno/TCU, mas sem se exigir da responsável a continuidade da obrigação do pagamento do débito, eis que operada, in casu, a prescrição.*

\*\*\*

49. *Diante do exposto, e registrando que o valor histórico do débito é de **R\$ 17.087,01**, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, em discordância parcial com a proposta uniforme formulada pela Unidade Técnica (peças 68-70), 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 pelo 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.*

50. *Caso o relator não acolha a proposta supra, este membro do Parquet sugere arquivar o presente processo, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU, mas sem se exigir da responsável a continuidade da obrigação do pagamento do débito, tendo em vista a ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória.”*

É o relatório.