

Processo 027.311/2017-1
Tomada de Contas Especial
Recurso de Reconsideração

Parecer

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda, ex-prefeito do município de Bom Lugar/MA (gestões 2001-2004 e 2005-2008), contra o Acórdão 2.385/2020-TCU-1ª Câmara (relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti – peça 30).

2. Por meio da referida deliberação, o recorrente teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito (diversas parcelas com datas de ocorrência de 30/4/2007 a 28/11/2008) e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 15.000,00.

3. A condenação decorreu da rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo responsável em relação às seguintes ocorrências¹, indicadas no ofício de citação à peça 5 (p. 1): “comprovação de despesa com Notas Fiscais Inidôneas” e “autorização de pagamentos indevidos com recursos do PNATE na aquisição de combustíveis, contrariando a Resolução/CD/FNDE 10, de 7/4/2008”.

4. Ao analisar o apelo à peça 50, a Serur, por meio da instrução à peça 68 (parecer concordante do diretor à peça 69), concluiu pelo seu conhecimento e, no mérito, que não haveria motivos para ser provido o recurso de reconsideração. Além de destacar que não foram apresentados elementos, pelo recorrente, capazes de alterar ou reverter o desfecho chancelado pelo Acórdão 2.385/2020-TCU-1ª Câmara, a unidade técnica chegou às seguintes conclusões quanto à possível incidência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva:

b) quanto à prescrição do débito e pretensão punitiva desta Corte, conclui-se que, caso sejam aplicados os regimes prescricionais adotados pelo Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário **ocorreu a prescrição dos débitos e da multa relativos ao Pnate 2007, já em relação ao Pnate 2008 não houve prescrição**. Por outro lado, levando-se em consideração os critérios definidos pela Lei 9.873/1999, **não ocorreu a prescrição do débito e, conseqüentemente, da multa proporcional, em relação aos convênios Pnate 2007 e 2008**. Sendo assim, levando-se em conta a proibição da *reformatio in pejus*, o exame da prescrição com base na Lei 9.873/1999 não poderá ser aplicado para piorar a situação do recorrente;

(peça 68, p. 17 – grifos nossos)

5. O Ministério Público concorda com a proposta da Serur, pelo conhecimento e negativa de provimento ao recurso de reconsideração apresentado pelo Sr. Antônio Marcos Bezerra

¹ A terceira ocorrência mencionada no ofício de citação à peça 5 (p. 1), relativa à “permissão para a utilização de veículos em estado precário comprometendo a segurança dos estudantes e contrariando o Código Brasileiro de Trânsito”, não foi levada em conta pelo Tribunal para a condenação do Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda. Prevaleceu o seguinte entendimento do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti no voto que fundamentou o Acórdão 2.385/2020-TCU-1ª Câmara: “16. (...) ainda que a terceira irregularidade mencionada no expediente citatório não constitua diretamente causa de dano ao erário ou fundamento para a presente decisão condenatória (...), entendo que a manifestação acostada pelo responsável não logrou êxito em elidir as irregularidades que lhe são atribuídas, restando evidenciado o prejuízo sofrido pelos cofres do FNDE em razão dos fundados indícios de inidoneidade das notas fiscais (Pnate/2007) e da extrapolação do limite de gastos com combustível (Pnate/2008).” (peça 31, p. 2 – grifo nosso).

Miranda, sem prejuízo de apresentar discordância parcial quanto à análise da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva, efetuada pela unidade técnica.

6. Ao julgar, em 17/4/2020², o Recurso Extraordinário (RE) 636.886³, no qual se discutia o alcance da regra estabelecida no art. 37, § 5º, da Constituição Federal⁴, 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.

7. 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 20/8/2021⁵.

8. 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 demais⁶, que a interpretação conferida pela Corte Suprema à matéria constitucional, quanto à inteligência do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, é a da prescritibilidade, como regra, da pretensão de ressarcimento ao erário.

9. 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 definida⁷.

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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

² Julgamento virtual finalizado nessa data.

³ 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).

⁴ 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)

⁵ 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).

⁶ Os Ministros Luís Roberto Barroso e Gilmar Mendes acompanharam o Ministro Alexandre de Moraes com ressalvas.

⁷ “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).

Rodrigues), por ocasião da apreciação de incidente de uniformização de jurisprudência – ante a prevalência, àquele tempo, da tese da imprescritibilidade em qualquer hipótese da pretensão de ressarcimento ao erário. Ali se definiu a aplicação das regras gerais de prescrição, tratadas no Código Civil, aos processos de controle externo, inclusive quanto ao **prazo decenal do art. 205** daquele diploma legal, aplicável quando inexistente prazo específico.

14. 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.

15. 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.

16. 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, dispendo 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)

17. 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)

18. 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.

19. 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.

20. 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.

21. 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)

22. 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.

23. 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).

24. 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)

25. 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)

26. 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.

27. 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 71/2012⁸.

28. 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 lesada⁹ – conforme legitimidade que lhes atribui o art. 17 da Lei 8.429/1992 –, com fins à persecução do ressarcimento ao erário.

29. Em vista dos parâmetros acima apontados, **verifica-se a não ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória no caso concreto, tanto em relação ao Pnate/2007 quanto ao Pnate/2008.**

30. Quanto ao Pnate/2007, a Serur considerou, com base nos parâmetros do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que teria ocorrido a prescrição, nos seguintes termos:

⁸ “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;”

⁹ O STF, ao apreciar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 7042 e 7043, julgou, por maioria, parcialmente procedentes os pedidos formulados para, entre outras medidas, declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do *caput* e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do *caput* e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil.

6.14. Para o Pnate de 2007, tem-se que o prazo final para apresentação das contas findou em **28/2/2008** (parágrafo 1º do art. 17, da Resolução CD/FNDE no 43, de 10 de setembro de 2007) e que prestação de contas foi entregue em **10/3/2008** (peça 1, p. 26). Portanto, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional do Código Civil é o dia **28/2/2008**.

(...)

6.16. Por outro lado, o ato de ordenação da citação ocorreu em **18/4/2018** (peça 4) (...).

6.17. Ou seja, em relação ao Pnate 2007, ocorreu a prescrição, visto que transcorreram mais de 10 anos entre o fato inquinado e a [ordem de] citação do responsável. (...)

(peça 68, p. 8 – grifos nossos e do original)

31. Ocorre que a origem da irregularidade que maculou a execução do Pnate/2007 no município de Bom Lugar e que foi objeto de citação do responsável (peça 5, p. 1) foi a utilização de notas fiscais fraudulentas (vide quadro do parágrafo 9 da instrução à peça 3, p. 3), o que evidencia a atuação de **má-fé** daqueles que geriram os recursos repassados pelo FNDE no referido exercício.

32. Nessa espécie de situação, nos quais o exercício da pretensão pelo titular do direito violado só se tornou possível a partir do conhecimento da irregularidade (uso de notas “frias”), a correspondente data deve ser utilizada como o marco inicial da contagem prescricional. No caso sob exame, as irregularidades somente se tornaram conhecidas a partir de fiscalização realizada *in loco* pela Controladoria-Geral da União (CGU) nos meses de fevereiro e março de 2009, trabalho que resultou na emissão do Relatório de Demandas Especiais (RDE) atinente ao Processo 00209.000380/2008-10, de **24/3/2009** (peça 1, p. 119-205 e peça 12).

33. Com suporte na teoria da *actio nata* em sua feição subjetiva, a data destacada no parágrafo precedente deve caracterizar, portanto, o *dies a quo* para a contagem do prazo prescricional.

34. Considerando que a ordem para que o ex-prefeito fosse citado nesta TCE foi emitida em **18/4/2018** (peça 4), nessa data ocorreu a interrupção do prazo prescricional (subitem 9.1.3 do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário), antes de decorridos dez anos desde a elaboração do RDE relativo ao Processo 00209.000380/2008-10, em 24/3/2009.

35. Nota-se, portanto, que **não incidiu a prescrição da pretensão ressarcitória sobre os débitos relacionados ao Pnate/2007**. Apenas em relação a esse exercício, havia sido reconhecida a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, nos termos do parágrafo 19 do voto condutor da deliberação recorrida (peça 31, p. 3).

36. No que se refere ao **Pnate/2008**, o MP/TCU concorda com a conclusão da Serur, de que **não incidiu a prescrição da pretensão ressarcitória, com mesma conclusão para a pretensão punitiva**.

37. O termo inicial para a contagem do prazo prescricional é o dia **18/5/2009**¹⁰, quando foi apresentada a prestação de contas ao FNDE (peça 1, p. 309), e o ato que ordenou a citação do responsável foi emitido em **18/4/2018** (peça 4), tendo decorrido, portanto, menos de dez anos entre as datas destacadas.

38. Por fim, registramos pontual discordância no que tange ao exame da prescrição realizado pela Serur à luz da Lei 9.873/1999 (parágrafos 6.27 da instrução à peça 68, p. 9). A divergência se restringe à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza (incisos do art. 2º da referida lei), o que não vislumbramos possível, sob pena de permitir, no

¹⁰ A unidade técnica indicou, de modo equivocado, a data de “**10/2/2009**” como o dia inicial para a contagem do prazo prescricional em relação aos débitos relacionados ao Pnate/2008 (parágrafo 6.15 da instrução à peça 68, p. 8 – grifo do original).

limite, infundáveis extensões do prazo prescricional, o que não se coaduna com o princípio da razoabilidade.

39. Inobstante esse ponto de dissonância, deixamos de empreender a reanálise da incidência da prescrição sob o regime da aludida lei, uma vez que, considerando o prazo geral de prescrição do art. 205 da Lei 10.406/2002 – que se entende aplicável ao presente caso, diante da falta de norma específica que regule o instituto da prescrição da pretensão ressarcitória no âmbito do Controle Externo –, **não ocorreu a prescrição**¹¹.

40. Diante do exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União reitera sua concordância em relação à proposta da Serur (peças 68 e 69).

Ministério Público, em 13 de Setembro de 2022

RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador

¹¹ Tal entendimento se coaduna com o posicionamento da Corte de Contas no que diz respeito à prescrição da pretensão punitiva, a teor do Acórdão 1.441/2016-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler; redator Ministro Walton Alencar Rodrigues).