GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara
TC: 004.816/2016-8
Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)
Recorrente: Marcos José Dias Viana (259.105.584-04).
Representação legal: Luiz Vasconcelos Netto (5.875/OAB-AL), Ianara Saldanha Peixoto (5.866/OAB-AL) e outros, representando Marcos José Dias Viana.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO DE CONVÊNIOS FIRMADOS COM O INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE EM RAZÃO DA INTEMPESTIVIDADE. NÃO CONHECIMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto por Marcos José Dias Viana (peça 40) contra o Acórdão 1.632/2021-TCU-Segunda Câmara.

2. A deliberação recorrida apresentou o seguinte teor:

> "9.1. julgar irregulares as contas de Marcos José Dias Viana, condenando-o ao pagamento das importâncias abaixo especificadas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a contar da data indicada até o dia do efetivo recolhimento do débito, na forma prevista na legislação em vigor:

VALORES (R$)	DATA
206.432,20	26/12/2005
29.623,35	29/11/2006

> 9.2. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 26 e 28, inciso II, da Lei 8.443/1992:
>
> 9.2.1. o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado pelo responsável e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma delas os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo ao vencimento antecipado do saldo devedor em caso de não comprovação do recolhimento de qualquer parcela, conforme prevê o art. 217, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal;
>
> 9.2.2. a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;
>
> 9.3. dar ciência desta deliberação ao responsável e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Alagoas, para a adoção das medidas que entender cabíveis."

3. A secretaria instrutora manifestou-se pelo não conhecimento do recurso, por ser intempestivo, conforme análise abaixo transcrita (peça 41):

> "(...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69348001.

Data de notificação da deliberação: 23/02/2021 (peça 27).

Data de oposição dos embargos: 05/03/2021 (peça 31).

Data de notificação dos embargos: 01/07/2021 (peça 39).

Data de protocolização do recurso: 15/07/2021 (peça 40).

É possível afirmar que o recorrente foi devidamente notificado acerca do acórdão original mediante o Ofício 4860/2021-TCU/Seproc (peças 23 e 27), bem como sobre o julgamento dos aclaratórios (peças 38 e 39), no endereço de seu procurador (procuração, peça 12), de acordo com o disposto no art. 179, II, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

Considerando que a oposição de embargos de declaração é causa de **suspensão** do prazo para interposição dos demais recursos (art. 34, § 2º da Lei 8.443/92), ainda que interpostos por terceiros, conclui-se que, para a presente análise de tempestividade, devem ser considerados tanto o lapso ocorrido entre a notificação da decisão original e a oposição dos referidos embargos, quanto o prazo compreendido entre a notificação da deliberação que julgou aos embargos e a interposição do presente recurso.

Assim, conclui-se que o presente recurso resta intempestivo, senão vejamos.

Com relação ao primeiro lapso temporal, entre a notificação da decisão original e a oposição de embargos, transcorreram 9 dias.

No que concerne ao segundo lapso, entre a notificação acerca do julgamento dos embargos e a interposição do recurso, passaram-se 14 dias

Do exposto, conclui-se que o expediente foi interposto após o período total de 23 dias."

4. Sobre a falta de superveniência de fatos novos, assim se manifestou a secretaria (peça 41):

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

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em desfavor de Marcos José Dias Viana, ex-prefeito do município de Maragogi/AL em razão da impugnação parcial das despesas dos Convênios a seguir discriminados, ambos firmados entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL:

a) CRT/AL/7000/2005 Siafi/Siconv 530555, (peça 2, p. 48-62), que tinha por objeto a implantação de infraestrutura básica, a implantação e recuperação de estradas e perfuração de poços com instalação de sistemas de abastecimento de água; e

b) CRT/AL/1000/2006 - Siafi/Siconv 561001, (peça 3, p. 117-131), que tinha por objeto a implantação de infraestrutura básica, com a implantação e recuperação de estradas nos Projetos de Assentamento, em razão de irregularidades na execução física/financeira.

A unidade técnica deixou registrado, atinente à análise dos convênios, peça 14, que:

> '4. O Objeto do convênio CRT/AL/7000/2005 foi fiscalizado pela concedente por intermédio de Relatórios de Vistorias Técnicas realizadas em 18/1/2007, (P. 2, p. 90-92); e 1/11/2012, (P. 3, p. 65-69). Nesta última visita foi constatado que os serviços executados correspondiam a R$ 736.329,29, não sendo realizado o montante de R$ 215.926,33, dos quais R$ 206.432,20 de origem da União, conforme planilhas presentes na peça 3, p. 71-73.
>
> 5. A prestação de contas convênio CRT/AL/7000/2005 foi analisada por meio do Despacho A/4 003/2011 - peça 3, p.7-19.
>
> 6. O Objeto do convênio CRT/AL/1000/2006 foi fiscalizado pela concedente por intermédio de Relatórios de Vistorias Técnicas realizadas em 30/6/2008, peça 4. p. 1-23; e 19/9/2011, peça 4, p. 37-41. Nesta última visita foi constatado que os serviços executados correspondiam a R$ 819.605,16, não sendo realizado o montante de R$ 29.623,35 de origem da União, conforme planilhas presentes na peça 4, p. 43-55.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69348001.

7. A prestação de contas do convênio CRT/AL/1000/2006 foi analisada por meio do Despacho A/4 002/2011 - peça 4, p. 69-79.'

No âmbito desta Corte de Contas, foi procedida a citação do responsável, por intermédio do Ofício Secex/TCE 0035/2018, de 15/5/2018, presente na peça 10. Em resposta, o responsável apresentou seus argumentos de defesa por intermédio dos documentos presentes na peça 13. Os quais resultaram em rejeição das alegações de defesa apresentadas por Marcos José Dias Viana, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas. Procedendo-se à sua condenação em débito. Já quanto à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, esta não é cabível, por ter decorrido mais de 10 anos do fato gerador antes da autorização de citação do responsável por este Tribunal.

Via de consequência, por intermédio do Acórdão 1.632/2021-TCU- 2ª Câmara, o Colegiado julgou irregulares as contas de Marcos José Dias Viana condenando-o ao pagamento das importâncias apuradas, em razão da impugnação parcial das despesas dos Convênios CRT/AL/7000/2005 e CRT/AL/1000/2006, ambos firmados com a Prefeitura Municipal de Maragogi - AL.

Devidamente notificado, o recorrente interpõe a presente peça recursal intempestiva.

Preliminarmente, faz-se mister ressaltar que o artigo 32, parágrafo único, da Lei 8.443/92, estatui que "não se conhecerá de recurso interposto fora do prazo, salvo em razão de superveniência de fatos novos, na forma do Regimento Interno".

Regulamentando esse dispositivo, o artigo 285, § 2º, do RI/TCU, dispõe que "Não se conhecerá de recurso de reconsideração quando intempestivo, salvo em razão de superveniência de fatos novos e dentro do período de cento e oitenta dias contado do término do prazo indicado no *caput*, caso em que não terá efeito suspensivo".

Para que o presente recurso possa ser conhecido, uma vez interposto dentro do período de cento e oitenta dias, torna-se necessária a superveniência de fatos novos.

Na peça ora em exame, o recorrente argumenta, em síntese, que:

- lhe foi imputada a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força dos convênios CRT/AL/7000/2005 Siafi/Siconv 530555 e CRT/AL/1000/2006 - Siafi/Siconv 561001" supostamente por ter executado parcialmente as obras previstas e não ter devolvido a diferença;

- houve cerceamento de defesa, arguindo que sequer foi dada ciência ao Interessado, seja da referida decisão colegiada, seja principalmente do próprio objeto da tomada de contas especial, arrogando os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;

- não houve conhecimento do relatório final por parte do interessado;

- resta patente que jamais o interessado fora chamado para apresentar alegações quanto à Tomada de Contas;

- Presunção de legitimidade do ato administrativo praticado, que não pode ser afastada unilateralmente, porque é comum à Administração e ao particular, implicando em anulação do julgamento das contas;

- a busca deve ser sempre pela verdade real, outrossim, a documentação comprobatória da realização de citadas obras, certamente, se encontra nos arquivos da Prefeitura Municipal de Maragogi;

- seja reformado o acórdão ora recorrido, para reformar *in totum* o julgamento das contas pela regularidade.

Destaca-se que os argumentos apresentados estão desacompanhados de qualquer documento.

Isto posto, observa-se que o recorrente busca afastar sua responsabilidade por meio de argumentos e teses jurídicas que, ainda que inéditos, não são considerados fatos novos por este Tribunal, conforme consolidada jurisprudência desta Corte (Acórdão 2.308/2019-TCU-Plenário, Acórdão 1.760/2017-TCU-1ª Câmara e Acórdão 2.860/2018-TCU-2ª Câmara).

Com efeito, novas linhas argumentativas representariam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame na hipótese de interposição tempestiva do recurso. Entendimento diverso estenderia para cento e oitenta dias, em todos os casos, o prazo para interposição dos recursos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69348001.

reconsideração e pedido de reexame, tornando letra morta o disposto no artigo 33 da Lei 8.443/92, que estabelece período de quinze dias para apresentação destes apelos.

A tentativa de se provocar a pura e simples rediscussão de deliberações do TCU com base em discordância com as conclusões deste Tribunal não se constitui em fato ensejador do conhecimento do recurso fora do prazo legal.

Por todo o exposto, não há que se falar na existência de fatos novos no presente expediente recursal, motivo pelo qual a impugnação não merece ser conhecida, nos termos do artigo 32, parágrafo único, da Lei 8.443/92.

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 não conhecer do recurso de reconsideração interposto por Marcos José Dias Viana, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos, nos termos do artigo 33 da Lei 8.443/92, c/c o artigo 285, *caput* e §2º, do RI/TCU;

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

3.3 à unidade técnica de origem, comunicar aos órgãos/entidades eventualmente cientificados do acórdão recorrido acerca do efeito suspensivo concedido em face do presente recurso."

5. O Ministério Público junto ao TCU, em anuência ao proposto pela secretaria especializada, manifestou-se nos termos do seguinte parecer (peça 46):

"Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Marcos José Dias Viana (peça 40) contra o Acórdão 1.632/2021-2ª Câmara (peça 19), que julgou irregulares suas contas e o condenou em débito ao julgar tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em razão da impugnação parcial das despesas dos Convênios a seguir, ambos firmados entre o Incra e a Prefeitura Municipal de Maragogi/AL:

a) CRT/AL/7000/2005 Siafi/Siconv 530555, (peça 2, p. 48-62), que tinha por objeto a implantação de infraestrutura básica, a implantação e recuperação de estradas e perfuração de poços com instalação de sistemas de abastecimento de água; e

b) CRT/AL/1000/2006 - Siafi/Siconv 561001, (peça 3, p. 117-131), que tinha por objeto a implantação de infraestrutura básica, com a implantação e recuperação de estradas nos Projetos de Assentamento, em razão de irregularidades na execução física/financeira.

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

'9.1. julgar irregulares as contas de Marcos José Dias Viana, condenando-o ao pagamento das importâncias abaixo especificadas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a contar da data indicada até o dia do efetivo recolhimento do débito, na forma prevista na legislação em vigor:

VALORES (R$)	DATA
206.432,20	26/12/2005
29.623,35	29/11/2006

9.2. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 26 e 28, inciso II, da Lei 8.443/1992:

9.2.1. o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado pelo responsável e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma delas os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo ao vencimento antecipado do saldo devedor em caso de não comprovação do recolhimento de qualquer parcela, conforme prevê o art. 217, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69348001.

9.2.2. a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.3. dar ciência desta deliberação ao responsável e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Alagoas, para a adoção das medidas que entender cabíveis.'

3. A Secretaria de Recursos (Serur), em sua análise de admissibilidade do recurso, propôs não conhecer do recurso de reconsideração, nos termos do artigo 33 da Lei 8.443/92, c/c o artigo 285, *caput* e §2º, do RI/TCU, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos (peças 41-43).

4. Considerando que o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Recurso Extraordinário (RE) 636.886, no qual se discutia o alcance da regra estabelecida no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, relativamente a pretensões de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de Tribunal de Contas, fixou, com repercussão geral, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, a tese de que '*É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*', este representante do Ministério Público de Contas da União considera pertinente tecer considerações acerca do instituto da prescrição, nos termos a seguir.

***

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

6. Segundo constou do item 2 da ementa do acórdão, somente seriam imprescritíveis '*as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa - Lei 8.429/1992*' (grifo nosso), conforme tese anteriormente definida.

7. 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.

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

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

10. 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 imprescritibilidade em qualquer hipótese da pretensão de ressarcimento ao erário. Ali se definiu a aplicação das regras gerais de prescrição, tratadas no Código Civil, aos processos de controle externo, inclusive quanto ao **prazo decenal do art. 205** daquele diploma legal, aplicável quando inexistente prazo específico.

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

12. Não se ignora a existência de alguma divergência quanto à aplicação, no âmbito do Direito Público, das normas gerais de prescrição do Código Civil, pela especial pertinência do diploma às

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69348001.

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.

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

> '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 microssistema do Direito Público'.
>
> Manifesto-me, pois, pela incidência da **regra geral de prescrição assentada no Código Civil**, aplicável a todos os casos em que a lei sobre ela não dispuser explicitamente.
>
> (grifos nossos e do original)

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

> '12. Sobre o uso do Código Civil para extrair a norma jurídica aplicável à prescrição da pretensão punitiva afeta às relações de Direito Público, entendo que, sem embargo de reconhecer os contornos próprios de cada disciplina, não se pode delimitar de forma estanque as esferas entre Direito Civil e Direito Administrativo, Direito Público e Direito Privado. Nesse sentindo, 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. 1288 e seguintes); a limitação entre prédios (art. 1.297) e o direito de construir (art. 1299 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).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69348001.

> 15. Desta forma, data vênia, não se mostra despropositado ou inadequado utilizar a disciplina do Código Civil para se estabelecer prazo prescricional aplicável ao TCU. (peça 3, p. 3, do TC 030.926/2015-7 - grifos nossos e do original)

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

16. O Código Civil, em seu art. 189, estabelece que '**violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição**, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206'. Para a atividade de controle externo, o momento de violação do direito pode ser associado à data da ocorrência da irregularidade, ou seja, da prática de algum ilícito que acarrete dano aos cofres públicos. Esse seria, portanto, o marco inicial para o exercício da pretensão condenatória do TCU, pelo qual se dá a 'apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano', *ex vi* do disposto no art. 8º da Lei 8.443/1992.

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

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

> '9.1. deixar assente que:
>
> (…)
>
> 9.1.5. haverá a **suspensão da prescrição** toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno;' (grifo nosso)

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

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

21. Orientações semelhantes são identificadas na jurisprudência do STJ:

> '(…) 5. Outro relevante e grave aspecto a ser destacado é a intenção deliberada de 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69348001.

(…)

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

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

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

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

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

4. Recurso especial não provido.'

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

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

'PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. APREENSÃO DE VEÍCULO REVERTIDA JUDICIALMENTE. DANOS EMERGENTES. **PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. PRINCÍPIO DA *ACTIO NATA*.** (…)

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

(…)'

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

23. Registre-se que a adoção da teoria da *actio nata*, em sua subjetiva acepção, é medida que, para além de juridicamente razoável - vez que permite 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.

24. Não estamos a olvidar que, ao se considerar como termo inicial da prescrição o momento em que o detentor da legítima pretensão obtém (ou poderia obter) a inequívoca ciência do ato irregular, poderá haver situações em que 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69348001.

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

26. Em vista dos parâmetros acima apontados, **verifica-se a ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória no caso concreto**. Os termos iniciais para a contagem do prazo prescricional são 11/5/2007 e 9/11/2007 (peça 3, p. 7, e peça 4, p. 69), as datas em que as prestações de contas dos Convênios CRT/AL/7000/2005 e CRT/AL/1000/2006 foram apresentadas, e o ato que ordenou a citação dos responsáveis foi emitido em 12/5/2018 (peça 9), mais de dez anos desde o advento das pretensões sancionatória e ressarcitória do TCU, portanto.

***

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

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

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

> 'EMENTA: ADMINISTRATIVO. PREFEITO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. **TCU**. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA. **PRESCRIÇÃO QUINQUENAL**. PRECEDENTE DA SEGUNDA TURMA: RESP N. 1.480.350/RS. PRECEDENTE DA PRIMEIRA TURMA: RESP N. 1.129.206/PR.
>
> I - Ação originária visando à anulação do procedimento administrativo instaurado no TCU contra o autor que, enquanto Prefeito do Município de Pedra/PE, teria superfaturado obras de construção de escolas municipais, culminando na condenação ao ressarcimento de parte da quantia recebida em virtude do Convênio n.5.328/96, e multa.
>
> II - **Prescrição quinquenal reconhecida**, considerando que a vigência do referido Convênio data de 1997, e a Tomada de Contas foi instaurada pelo TCU somente em 2005.
>
> III - Os autos não versam sobre ação de ressarcimento para o fim de se estabelecer sobre a imprescritibilidade nos termos constitucionais respectivos.
>
> IV - **'Em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99'** (REsp 1.480.350/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, primeira turma, julgado em 5/4/2016, DJe 12/4/2016).
>
> V - Precedente análogo da Primeira Turma, sob o enfoque da Lei n.9.874/99.
>
> VI- Recurso especial improvido.'
>
> (REsp 1464480/PE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/6/2017, DJe 23/6/2017 - grifos nossos)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69348001.

'EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL**. VIOLAÇÃO A INSTRUÇÃO NORMATIVA. EXAME INCABÍVEL EM SEDE DE APELO ESPECIAL. ARTS. 31 E 57 DA LEI 8.443/92, 471 DO CPC, 884 DO CC, 26, VI, E 27, § 1º, DA LEI 9.784/99. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. TESE DE **PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA**. AUSÊNCIA OU FALHA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPUTAÇÃO DO DÉBITO E APLICAÇÃO DE SANÇÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE HIPÓTESE DE IMPRESCRITIBILIDADE. LACUNA LEGISLATIVA. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO POR ANALOGIA. APLICAÇÃO DO **PRAZO QUINQUENAL**. DECURSO. OCORRÊNCIA.

(…)

7. Em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99. Em hipótese similar à presente, porquanto ausente prazo decadencial específico no que concerne ao exercício do poder de polícia pela Administração, antes do advento da Lei 9.873/99, a Primeira Seção desta Corte, no julgamento do REsp 1.105.442/RJ (Rel Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, DJe 22/2/2011), sob o rito do art. 543-C do CPC, assentou ser ele de 5 anos, valendo-se da aplicação analógica do art. 1º do Decreto 20.910/32.

8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido para julgar procedente o pedido inicial, desconstituindo a decisão do Tribunal de Contas da União no processo de tomada de contas especial do Convênio 5013/96, ressalvando-se a via judicial para o pleito de eventual ressarcimento.

(REsp 1480350/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 5/4/2016, DJe 12/4/2016 - grifos nossos)

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

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

1. (…) Coesa Engenharia Ltda. insurge-se contra a deliberação 1.110/2017, por meio da qual o Tribunal de Contas da União, no processo de tomada de contas especial 016.851/2003-9, condenou-a, juntamente com prefeito e gestores do Departamento Nacional de Obras contra as Secas - DNOCS, ao pagamento de multa e ressarcimento de débito (…). Consoante narra, o alegado pagamento a maior teria ocorrido em 13 de outubro de 1992, havendo sido as contas dos gestores inicialmente julgadas regulares pelo Órgão de fiscalização. Relata a posterior reabertura desses processos, apreciados em conjunto com a tomada de contas especial impugnada, instaurada em 2003 e da qual foi inicialmente intimada para defender-se em 2006. (…) Evocando precedentes, afirma a incidência da Lei 9.873/1999, a estabelecer prazo para exercício de ação punitiva pela Administração Pública federal. (…) O Tribunal de Contas da União, em informações, aponta a inviabilidade de o Judiciário adentrar o mérito da decisão administrativa. (…) Refere-se a trechos de pronunciamentos formalizados no processo impugnado, segundo os quais: no tocante à aplicação de multa, a Lei 8.443/1992, a reger a atividade do Tribunal, não prevê regra de prescrição e, mesmo se aplicado o prazo decenal versado no artigo 205 do Código Civil, a citação dos gestores teria interrompido a fluência; a pretensão de reparação civil do Estado é imprescritível. O processo está concluso para apreciação da medida acauteladora.

2. Surgem com relevância maior as causas de pedir atinentes ao devido processo legal e à segurança jurídica. O sobrepreço imputado pelo Órgão de controle teria ocorrido em 1992, sobrevindo apenas em 2006 a notificação da impetrante para responder ao processo administrativo que levou à determinação de ressarcimento ao erário e aplicação de multa (…).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69348001.

> Decorridos treze anos entre o fato supostamente lesivo e a intimação do particular, o Estado não poderia mais buscar o ressarcimento ou a punição, seja na via administrativa, seja na judicial. (…) **O que ocorre, tradicionalmente, no Direito? O quinquênio a reger a prescrição** (…). Verifico-o quanto à ação a ser ajuizada pela Fazenda, assim como por aquele prejudicado por ato do Estado - Decreto 20.910/1932. Mais ainda: esse é o lapso aplicável, por força da Lei 4.717/1965, à ação popular e à ação de improbidade, nos termos do artigo 23, inciso I, da Lei 8.429/1992. É observável, também, considerado o poder-dever de autotutela administrativa - artigo 54 da Lei 9.784/1999. Por fim, atentem para a **integral incidência, quanto à atuação sancionatória do Tribunal de Contas da União, da Lei 9.873/1999, conforme decidido pela Primeira Turma no mandado de segurança 32.201, relator o ministro Luís Roberto Barroso**. Em suma, descabe admitir que o Poder Público, na seara patrimonial, cruze os braços, permanecendo com poder exercitável a qualquer momento. A evocação da segurança jurídica, como garantia da cidadania diante de guinadas estatais, confere relevância à passagem do tempo. Por isso há, no cenário, a prescrição, a alcançar a pretensão, a ação, e a decadência, que apanha e fulmina o próprio direito. Nesse contexto, **deve o Tribunal de Contas da União observar o lapso de cinco anos para proceder à notificação daquele que busca responsabilizar por dano ao erário**.
>
> 3. Defiro a liminar, suspendendo, relativamente à impetrante, os efeitos da condenação imposta pelo Órgão impetrado por meio da deliberação 1.110/2017 (…).
>
> (…)
>
> (Mandado de Segurança [MS] 35294, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 6/3/2018, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-044 DIVULG 7/3/2018 PUBLIC 8/3/2018 - grifos nossos)

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

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

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

> 'Por oportuno, registro a incidência de prazos diferenciados a depender da fase fiscalizatória em que se encontre o fato que cause prejuízo ao erário.
>
> Primeiro, há prazo decadencial (prescricional punitivo, nos termos da lei) quinquenal entre a data da prestação de contas e o início da fase preliminar de tomada de contas especial (citação ou notificação do interessado ou responsável pela prestação de contas na fase preliminar de tomada de contas pelos órgãos internos ou externos), com a observância de causas de interrupção (retificação da prestação de contas pelo responsável) e de suspensão (enquanto durar a fiscalização preliminar realizada pelo controle interno do Ente Público, diante da inexistência de inércia estatal na averiguação do fato). Pela obviedade, em se tratando de ato de fiscalização prévia (controle externo preventivo), sequer existe a inércia estatal a justificar o início de qualquer decurso de tempo.
>
> Secundariamente, uma vez iniciada a tomada de contas pelo órgão de controle interno ou externo, de forma preliminar, em decorrência de ser causa interruptiva legal, reinicia-se novo prazo decadencial (prescricional punitivo) até a decisão condenatória recorrível pelo Tribunal de Contas.
>
> Terceiro, a contar da decisão final do Tribunal de Contas, inicia-se prazo prescricional (próprio) para ajuizamento da correspondente ação de execução. (…)'

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69348001.

34. Ainda em favor da aplicação da Lei 9.873/1999, não poderíamos deixar de mencionar as abalizadas contribuições do então Procurador-Geral do Ministério Público de Contas da União, Dr. Lucas Rocha Furtado, no TC 001.753/2002-3, e da atual Procuradora-Geral, Drª Cristina Machado da Costa e Silva, no TC 020.635/2004-9.

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

> 'Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:
>
> I - pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;
>
> II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;
>
> III - pela decisão condenatória recorrível.
>
> IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.'

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

37. Assim, devem ser entendidas como causas sucessivas e não repetíveis de interrupção do prazo prescricional, à semelhança do que se observa no Direito Penal, onde, de igual modo, o legislador optou pelo estabelecimento de causas interruptivas sucessivas, a exemplo do recebimento da denúncia e da publicação da sentença ou acórdão condenatórios recorríveis (art. 117, incisos I e IV, do Código Penal).

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

> '(…) no que toca aos atos que interrompem a prescrição administrativa, acreditamos que **os atos interruptivos previstos no art. 2º** [incisos I a III] **da Lei 9.873/99 constituem sucessão cronológica de atos não-repetíveis nem substituíveis**, o que implica que cada ato aí previsto somente possa ocorrer uma única vez e em momento determinado, já que, praticado o ato posterior, extingue-se a possibilidade de praticar o ato logicamente anterior. Essa visão coaduna-se com aquela e, mais ainda, dela decorre, de que o processo administrativo punitivo há de ser visto como uma sucessão cronológica de quatro fases fundamentais, quais sejam:
>
> (1) **investigativa**, destinada à apuração dos fatos suspeitos, é dizer, à coleta de elementos indiciários sobre a materialidade do fato e a autoria;
>
> (2) **contraditória**, a qual se inicia com a citação do suposto infrator, visando a lhe garantir contraditório e ampla defesa;
>
> (3) **decisória**, referente à decisão inicial recorrível; e
>
> (4) **recursal**, em que há a decisão final no plano administrativo.' (p. 905 - grifos nossos e do original)

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69348001.

CAUSA INTERRUPTIVA PREVISTA NO ART. 2º DA LEI 9.873/1999	PROVIDÊNCIA E CORRESPONDENTE MOMENTO DE CARACTERIZAÇÃO	INSTÂNCIA RESPONSÁVEL (sem possibilidade de repetição do 'ato inequívoco' que já tenha sido praticado por outra instância)
II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;	Data do ato administrativo praticado na fase investigativa ou do documento (relatório de fiscalização etc.) que caracterize o 'ato inequívoco', com a 'reunião de elementos mínimos de convicção para a caracterização de um ilícito (materialidade do fato e autoria)', acompanhado da determinação de providências para averiguar a ocorrência do dano e a identificação dos responsáveis.	- Órgão ou entidade responsável pelo repasse dos recursos - Controle Interno - TCU - Outras instâncias de controle (autoridades policiais, Ministério Público, entre outras)
IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.	Primeira possibilidade: data em que o responsável manifesta sua intenção, na fase interna da TCE, de 'recolher o valor principal integral atualizado monetariamente, sem a incidência de juros moratórios, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992' (*caput* do art. 13-A da Instrução Normativa-TCU 71/2012) ou a data em que o responsável providencia tal recolhimento e, em seguida, apenas comunica tal providência à Administração (sujeito à complementação de valores).	- Órgão ou entidade responsável pelo repasse dos recursos
	Segunda possibilidade (desde que não implementada a primeira): data em que o responsável manifesta, na fase externa da TCE, sua intenção de recolher o débito, ou recolhe o montante que entende devido e, em seguida, comunica tal providência ao TCU (sujeito à complementação de valores).	- TCU
I - pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;	Data da ciência da citação pelos responsáveis ou de publicação do edital no DOU.	- TCU
III - pela decisão condenatória recorrível.	Data da prolação do acórdão condenatório (sujeito a recurso).	- TCU

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

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69348001.

> ‘A ausência de notificação do responsável na fase interna do processo de tomada de contas especial não implica vício, porquanto a fase interna constitui procedimento inquisitório de coleta de provas, assemelhado ao inquérito policial, e a fase externa, que se inicia com a autuação do processo no TCU, é que garante o direito à ampla defesa e ao contraditório.’ (Acórdão 653/2017-TCU-Segunda Câmara - Relator: Ministro Augusto Nardes)
>
> ‘Não há obrigatoriedade de oferecimento de contraditório na fase interna de tomada de contas especial, razão por que a ausência de notificação de responsável nessa fase não prejudica o andamento do processo no TCU. O direito à ampla defesa e ao contraditório deve ser garantido na fase externa.’ (Acórdão 1.514/2007-TCU-Segunda Câmara - Relator: Ministro Ubiratan Aguiar)

42. 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.

***

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

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

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

45. Registra-se que o STF rejeitou embargos de declaração opostos pela AGU, no RE 636.886. Assim, aspectos relevantes atinentes à matéria, a exemplo da amplitude da tese ali fixada pertinente à prescrição da pretensão ressarcitória - tais quais o termo inicial da contagem do prazo e os 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, tendo em vista as decisões proferidas pelo STF no RE 636.886.

47. Nesse sentido, este membro do Ministério Público de Contas da União considera prudente que se aguarde a definição da Corte de Contas sobre a questão da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário.

48. Desse modo, a sugestão adiante consignada é a de que a deliberação sobre o presente recurso seja sobrestada até que o Plenário do TCU delibere a respeito do tema. Evita-se, assim, que decisões diversas e/ou contraditórias sobre essa temática venham a ser prolatadas pela Corte de Contas.

***

49. Diante do exposto, este representante do Ministério Público de Contas da União, em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69348001.

discordância com a proposta formulada pela unidade técnica (peças 41-43), manifesta-se pela adoção das seguintes providências:

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

ii) uma vez fixado, com fundamento no art. 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, 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 deste recurso de reconsideração.

50. Caso o relator não acolha a proposta *supra*, este membro do *Parquet* sugere ao TCU **não conhecer** do presente recurso de reconsideração, **por restar intempestivo e não apresentar fatos novos**, com fulcro no artigo 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285, *caput* e § 2º, do RI/TCU, e, **de ofício**, considerando ser a prescrição matéria de ordem pública, alterar o Acórdão 1.632/2021-2ª Câmara, com vistas a afastar a exigibilidade dos débitos imputados a Marcos José Dias Viana, em virtude da ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória, mantendo-se, contudo, o julgamento pela irregularidade de suas contas."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69348001.

VOTO

Em apreciação, recurso de reconsideração interposto por Marcos José Dias Viana contra o Acórdão 1.632/2021-TCU-Segunda Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), e, no que interessa ao recorrente, julgou suas contas irregulares, imputando-lhe débito.

2. A secretaria instrutora e o Ministério Público junto ao TCU propõem o não conhecimento do recurso, por ser intempestivo. O *Parquet*, em adição, aventa a possibilidade de prescrição do débito ao erário atribuído por meio da decisão recorrida mediante aplicação da teoria da prescrição decenal nos termos do art. 205 do Código Civil, ou, secundariamente, do prazo quinquenal à luz da Lei 9.873/1999 – motivo pelo qual propõe a opção de sobrestamento dos autos até definição do tema pelo Tribunal.

3. Concordo os pareceres exarados nos autos, cujos fundamentos, transcritos no Relatório Precedente, adoto como razões de decidir. Não acolho, todavia, a tese da prescrição, pelos motivos a seguir.

***

4. Conforme a análise realizada pela Secretaria de Recursos, a parte foi validamente notificada em 23/2/2021, e opôs embargos de declaração em 5/3/2021, isto é, nove dias depois.

5. Entre a notificação acerca do julgamento dos embargos, a qual ocorreu em 1/7/2021, e a interposição deste recurso de reconsideração (15/7/2021), passaram-se mais 14 dias, o que totaliza 23 dias.

6. Bem se sabe que a oposição de embargos de declaração é causa de suspensão do prazo para interposição dos demais recursos.

7. Assim, considerando que o prazo para a interposição do recurso de reconsideração é de quinze dias, conforme estabelecido nos arts. 32 e 33 da Lei 84.443/1992, contados na forma estabelecida pelo art. 183 do Regimento Interno do TCU, o apelo é intempestivo.

8. Além disso, após examinar o recurso apresentado, a Secretaria de Recursos concluiu que a peça recursal traz apenas argumentos e teses jurídicas que se limitam a tentar rediscutir as conclusões deste Tribunal acerca dos fatos já existentes à época da decisão.

9. Dessa forma, os elementos apresentados não ensejam o conhecimento do recurso fora do prazo legal por meio da hipótese prevista no art. 285, § 2º, do RITCU, pois não são apresentados fatos novos para satisfazer o requisito regimental.

***

10. No que respeita à prescrição e à evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema, que perpassa a aplicação do RE 636.886/AL (Tema 899 da repercussão geral), limito-me a registrar o que restou consignado pelo próprio relator, Ministro Alexandre de Moraes (destaques acrescidos):

> "Os argumentos acima elencados conduzem à conclusão no sentido de que **a pretensão executória de título executivo proveniente de decisão do TCU da qual resulte imputação de débito ou multa é prescritível**; e, portanto, a ela se aplica o prazo prescricional da Lei de Execução Fiscal.
>
> Nenhuma consideração houve acerca do prazo para constituição do título executivo, até porque esse não era o objeto da questão cuja repercussão geral foi reconhecida no Tema 899, que ficou adstrito, como sobejamente já apontado, à fase posterior à formação do título.
>
> Reitere-se: **Após a conclusão da tomada de contas**, com a apuração do débito imputado ao jurisdicionado, a decisão do TCU formalizada em acórdão terá eficácia de título executivo e será

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69347998.

executada conforme o rito previsto na Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980), por enquadrar-se no conceito de dívida ativa não tributária da União, conforme estatui o art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964."

11. Ou seja, a própria Suprema Corte deixou claro que o prazo quinquenal referido no julgamento do RE 636.886/AL não se aplica aos processos de controle externo.

12. Diante disso, este Tribunal, por sua maioria, tem mantido a jurisprudência há muito consolidada no sentido de considerar imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário, que foi edificada a partir de entendimentos do próprio Supremo Tribunal Federal.

13. Feitas essas considerações, acompanho o encaminhamento sugerido, no sentido de que não se deve conhecer deste expediente recursal, por ser intempestivo.

14. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de outubro de 2021.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69347998.

ACÓRDÃO Nº 17979/2021 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 004.816/2018-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)
3. Recorrente: Marcos José Dias Viana (259.105.584-04).
4. Unidades jurisdicionadas: Município de Maragogi/AL; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal: Luiz Vasconcelos Netto (5.875/OAB-AL), Ianara Saldanha Peixoto (5.866/OAB-AL) e outros, representando Marcos José Dias Viana.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso de reconsideração interposto por Marcos José Dias Viana contra Acórdão 1.632/2021-TCU-Segunda Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas e o condenou em débito em razão da impugnação parcial das despesas de convênios firmados entre o Incra e a Prefeitura de Maragogi/AL;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285, caput e § 2º, do Regimento Interno/TCU, não conhecer do recurso de reconsideração, por ser intempestivo.

9.2. encaminhar cópia deste acórdão ao recorrente.

10. Ata n° 36/2021 – 2ª Câmara.
11. Data da Sessão: 19/10/2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-17979-36/21-2.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Bruno Dantas (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA
Procurador

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69347996.