



**PROCESSO Nº : 12.068-5/2017**  
**ASSUNTO : CONSULTA**  
**ÓRGÃO : SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO**  
**GESTOR : JÚLIO CÉSAR MODESTO DOS SANTOS**  
**RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO**

### VOTO VISTA

Sr. Presidente,  
Srs. Conselheiros,  
Sr. Procurador Geral do Ministério Público de Contas,

1. Trata-se de Consulta formulada pelo Secretário de Estado de Gestão, Sr. Júlio César Modesto dos Santos, solicitando a este Tribunal de Contas manifestação sobre a incidência da prescrição nos processos de Tomada de Contas Especiais, bem como acerca do prazo prescricional.
2. A Consultoria Técnica, por meio do Parecer nº 21/2017, opinou no sentido de que a prescrição não se aplica ao procedimento administrativo de instauração de Tomada de Contas Especial.
3. Por seu turno, o Ministério Público de Contas, mediante o Parecer nº 2.059/2017, da lavra do Procurador-Geral Getúlio Velasco Moreira Filho, sustentou que à hipótese aplica-se o instituto da decadência, cujo prazo, no seu entender, é de 05 (cinco) anos, contados a partir da exigência da prestação de contas. Acrescentou que mesmo ocorrendo a decadência é possível ao ente federativo propor ação de ressarcimento junto ao Poder Judiciário.
4. O eminente Relator, Conselheiro VALTER ALBANO, apresentou Voto em



dissonância com ambos os Pareceres, concluindo pela ocorrência da prescrição administrativa no prazo de 05 (cinco) anos, contados da data em que as contas deveriam ter sido prestadas.

5. Tendo em vista a relevância da matéria, bem como a existência de diversos entendimentos em decisões desta Corte de Contas, solicitei e obtive vistas dos autos, no intuito de realizar pesquisa complementar sobre o assunto.

6. Desde logo, assinalo a qualidade técnica e a sólida fundamentação jurídica de todas as manifestações acima mencionadas, o que testemunha a complexidade do tema.

7. O fato é que a prescrição, assim como a decadência, são institutos jurídicos vocacionados a preservar o princípio da segurança jurídica e demandam previsão legal específica, sendo esta inexistente em relação aos processos de controle externo, tanto na esfera nacional, como na estadual.

8. A singularidade dos processos de controle externo tem sido objeto de diversos estudos doutrinários<sup>1</sup>, que salientam suas distinções, tanto em relação aos processos cíveis e penais, como no que concerne aos processos administrativos. Nas palavras do ministro Ayres Britto<sup>2</sup>, tais processos possuem sua própria ontologia. Destarte, não se lhes pode aplicar automaticamente regras prescricionais ou decadenciais previstas para aquelas esferas específicas.

9. Ademais, não é suficiente estabelecer ou negar a existência da prescrição

---

<sup>1</sup> LIMA, Luiz Henrique, A singularidade do processo de controle externo nos Tribunais de Contas – similaridades e distinções com o processo civil e penal, Revista Técnica do TCE-MT, 12ª ed. julho 2017; CALDAS FURTADO, J. R., Processo e eficácia das decisões do tribunal de contas. Revista Controle. Fortaleza, Volume XII - nº 1 - junho 2014; LIMA, Paulo Antônio Fiuza. O processo no Tribunal de Contas da União – comparações com o processo civil – independência e autonomia do órgão para o levantamento de provas em busca da verdade material. In: Souza Júnior, José Geraldo (org.). Sociedade democrática, direito público e controle externo. Brasília: TCU, Universidade de Brasília, 2006.

<sup>2</sup> BRITTO, Carlos Ayres, O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 9, dezembro 2001.



e, estabelecendo-a, fixar-lhe um prazo. Há que definir-se, igualmente, qual é o marco inicial para a contagem desse prazo, bem como suas hipóteses de suspensão e interrupção. Caso contrário, a insegurança jurídica permaneceria e cada caso concreto examinado pelo Tribunal de Contas dependeria do alvedrio de cada Relator.

10. Destaco que a pertinente e didática argumentação exposta no Voto do eminente Conselheiro Relator VALTER ALBANO é, no meu entender, suficiente para pacificar:

a) a ADMISSIBILIDADE da presente Consulta;

b) a inaplicabilidade da tese da imprescritibilidade do direito à instauração de processo de tomada de contas especial pela administração, contrariando o entendimento esposado no Parecer da Consultoria Técnica; e

c) a inaplicabilidade do instituto da decadência à hipótese em exame, em dissonância com a tese abraçada pelo Ministério Público de Contas.

11. Em decorrência, não repisarei os fundamentos doutrinários e jurisprudenciais judiciosamente apresentados no Voto original.

12. Considero, contudo, relevante contribuir para a discussão do prazo prescricional, bem como da definição normativa de regras relativas à suspensão e interrupção desse prazo. Para tanto, socorro-me da Resolução no 17/2014 do TCE-MG e do Acórdão TCU no 1.441/2016 – Plenário.

13. A Resolução da Corte de Contas mineira destinou-se explicitamente a regulamentar as causas suspensivas da prescrição, tendo em vista a introdução, na legislação estadual, da previsão dos institutos de prescrição e decadência nos processos de sua competência.

14. Por seu turno, a deliberação do Tribunal de Contas da União visou solucionar incidente de uniformização de jurisprudência suscitado em decorrência de numerosas divergências acerca do tema assinaladas em julgados daquela Corte.



15. Em apertada síntese, o TCU decidiu, por maioria, que a pretensão punitiva daquele Tribunal de Contas se subordina ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, a saber: 10 (dez) anos. Prevaleceu o argumento segundo o qual a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil. É dizer que, no silêncio da Lei nº 8.443/1992, aplica-se a regra geral do Código Civil, porquanto se está a tratar da **pretensão punitiva** fundada em decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União. O mesmo não ocorre quando se trata de **ação punitiva** da Administração, que, no uso do seu poder disciplinar, admite que a prescrição se dá em 5 (cinco) anos, como preveem as Leis nº 9.873/1999 e nº 9.784/1999.

16. Nesse sentido, colaciono decisões liminares do Supremo Tribunal Federal em 2018:

*“DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TCU. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUSPENSÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO. 1. Mandado de Segurança impetrado contra ato do TCU que julgou irregulares as contas prestadas pelo impetrante, com determinação de ressarcimento e imposição de multa. 2. Nos termos do art. 1.035, § 5º, do CPC/2015, o reconhecimento da repercussão geral da controvérsia relacionada à prescritebilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, no RE 636.886/AL, alcança apenas os processos judiciais. 3. De acordo com a jurisprudência do STF, o **prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/1999 não se aplica às tomadas de contas regidas pela Lei nº 8.443/1992** (MS 33.414-AgR, Rel. Min. Luiz Fux; MS 31.673- ED, Rel. Min. Dias Toffoli). 4. No que diz respeito à alegada prescrição em relação ao comando de ressarcimento ao Supremo Tribunal Federal Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico [http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/sob\\_o\\_numero\\_14395622](http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/sob_o_numero_14395622). MS 35530 MC/DF erário pelo Tribunal de Contas, embora exista a possibilidade de revisão do entendimento pela imprescritebilidade (no RE 636.886-RG), **verifico que, no caso, não foi ultrapassado o prazo prescricional máximo do direito civil (CC, art. 205), de***



*modo que me parece precipitado afastar, em sede de cognição sumária, o entendimento ainda vigente. 5. Com relação à multa, no entanto, é plausível a aplicação do prazo prescricional de cinco anos previsto no art. 1º da Lei nº 9.873/1999. 6. Medida liminar parcialmente deferida. (MC em MS 35.530 DF, Relator Min Roberto Barroso, 23/02/2018).*

*“MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INCIDÊNCIA DE PRAZO QUINQUENAL. DESFALQUE PROVOCADO POR ATO DE IMPROBIDADE. ACOLHIMENTO FUTURO DOS ARGUMENTOS DEFENDIDOS NA PEÇA DE INGRESSO QUE DEPENDE DA CONFLUÊNCIA DE PREMISSAS JURÍDICAS DUVIDOSAS, QUANDO NÃO MESMO IMPROVÁVEIS. PRESENÇA DE ELEMENTOS SUGESTIVOS DA INCIDÊNCIA DE MARCOS INTERRUPTIVOS APTOS A AFASTAR, NOS TERMOS DO ART. 2º, II, DA LEI Nº 9.873/1999, A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR. (MC em MS 35.536 DF, Ministra Rosa Weber, Dje 049 de 14/03/2018) (...) eventual limite temporal para a pretensão de exigir contas aplicável ao Tribunal de Contas da União, atrairia, em princípio, à falta de normativo específico sobre o tema, a incidência da regra geral do Código Civil.*

*“MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INAPLICABILIDADE DO ART. 54 DA LEI Nº 9.784/1999 A APURAÇÃO QUE PODE RESULTAR NA INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUSPENSÃO DE PAGAMENTOS DECORRENTES DE CONTRATOS DE CONFISSÃO DE DÍVIDA. MEDIDA QUE TEM RESPALDO NO PODER GERAL DE CAUTELA CONFERIDO À AUTORIDADE IMPETRADA E NO ART. 71, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES DESTA SUPREMA CORTE. ORDEM DENEGADA, FORTE NO ART. 205 DO RISTF. (MS 35.038 DF, Ministra Rosa Weber, Dje 049 de 14/03/2018). (...) Inaplicável, por outro lado, o prazo decadencial quinquenal, previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/1999, para regular a atuação da autoridade impetrada em tomada de contas”.*

17. Na mesma perspectiva, a aplicação do prazo prescricional decenal encontra respaldo em recente decisão de relatoria do Min. Gilmar Mendes que **indeferiu liminar na Medida Cautelar em Mandado Segurança (MC em MS 35.623 DF - 05/04/2018)**, ao aplicar a regra inserta no artigo 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012:



*“(...) No tocante à prescrição, cumpre esclarecer que não existe comprovação, sequer na petição inicial, da contagem de marcos prescricionais que justificassem o acolhimento da tese do impetrante, não sendo razoável impedir a fiscalização e julgamento por parte daquela Corte. Além disso, tendo em vista que a execução do contrato iniciou-se em 2006 e a Tomada de Contas foi aberta em 2014, não transcorreram os 10 anos previstos no art. 6º, II, da IN-TCU 71/2012. (...)”*

18. Por certo que a regra decenal garante a segurança jurídica das decisões proferidas no âmbito dos Tribunais de Controle.

19. Ultrapassada a questão do prazo prescricional, analiso o marco inicial e também as causas de interrupção e suspensão da prescrição.

20. Como marco inicial da prescrição, no mencionado Acórdão do TCU fixou-se a data da ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil.

21. A prescrição é interrompida pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil, e recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil.

22. Ocorrerá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, fato este 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.

23. A ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei no 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU).



24. A prescrição ocorre apenas quanto à pretensão punitiva, isto é, a aplicação de multas e outras sanções, não alcançando a imputação de débito na esteira da lição de José Afonso da Silva<sup>3</sup>:

Se a Administração não toma providência a sua apuração e à responsabilização do agente, a sua inércia gera a perda do seu *ius persecuendi*. É o princípio do art. 37, § 5o, [da CF] que dispõe: [...]. Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e a punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus non succurrit ius*). Deu-se assim à Administração inerte o prêmio da imprescritibilidade na hipótese considerada.

25. Com as devidas homenagens ao eminente Relator, Conselheiro VALTER ALBANO, bem como ao Ministério Público de Contas e à Consultoria Técnica, e, na ausência de legislação estadual específica, bem como na inexistência de uma lei nacional que discipline os processos de controle externo, entendo que a formulação presente no Acórdão TCU no 1.441/2016 – Plenário e o atual posicionamento do STF, ainda que em medida liminar, são os que mais se aproximam da melhor interpretação quanto ao prazo prescricional a ser aplicado à presente consulta.

26. Em outro norte, recolho da Resolução mineira a preocupação com a racionalidade, celeridade e eficiência na tramitação processual, bem como com a otimização das atividades do Tribunal de Contas. Neste sentido, destaco a importante e recente atualização do inciso I do artigo 7º Resolução Normativa nº 24/2014-TP - TCE/MT pela Resolução Normativa nº 27/2017-TP, ao fixar novo valor de alçada em R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), abaixo do qual não será obrigatória a constituição de um processo de tomada de contas especial.

27. Considero importante a atualização do valor de alçada, porquanto há significativo número de processos de tomadas de contas especiais que envolvem

---

<sup>3</sup> *Curso de Direito de Constitucional Positivo*, ed. Malheiros, 22ª edição, 2003, p. 653.



montantes reduzidos, mas que exigem considerável volume de trabalho de servidores estaduais.

28. A título de exemplo, na Secretaria de Estado de Cultura há inúmeros processos envolvendo danos potenciais inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e poucos servidores disponíveis para a condução dos processos. Outro aspecto refere-se à possibilidade de sobrestamento dos processos mais antigos. Com isso, a prioridade seria dos processos mais recentes e dos que envolvem maior materialidade.

29. Ante o exposto, **VOTO** no sentido de, preliminarmente, **conhecer** da presente Consulta e, no mérito, em dissonância parcial com o Parecer Ministerial e com o Voto original, responder ao Consulente nos seguintes termos:

Resolução de Consulta nº \_\_/2017. Processos de Controle Externo. Prescrição da pretensão punitiva. Prazo. Marco Inicial. Interrupção. Suspensão.

- 1) Na ausência de legislação estadual específica, bem como na inexistência de uma lei nacional que discipline os processos de controle externo, a pretensão punitiva nos processos de controle externo de competência do TCE-MT subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, a saber 10 (dez) anos.
- 2) O marco inicial da prescrição é a data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil.
- 3) A prescrição é interrompida pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil, e recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil.



- 4) Ocorrerá 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.
- 5) A ocorrência desta espécie de prescrição será aferida de ofício, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica do TCE-MT ou em legislação correlata.
- 6) A prescrição ocorre apenas quanto à pretensão punitiva, pela aplicação de multas e outras sanções, não alcançando a imputação de débito.

30. É como voto.

Cuiabá-MT, 08 de maio de 2018.

**LUIZ HENRIQUE LIMA**

Conselheiro Interino conforme Portaria nº 122/2017