



Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 14 - DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO

PROCESSO: 1027797-26.2024.4.01.0000
CLASSE: MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120)
IMPETRANTE: JOAO ALMEIDA MASCARENHAS FILHO
Advogado do(a) IMPETRANTE: ARTHUR DE BARROS BELLO RIBEIRO - DF72700
IMPETRADO: DESEMBARGADOR FEDERAL DA 3ª SEÇÃO DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
TERCEIRO INTERESSADO: UNIÃO FEDERAL

DECISÃO

Trata-se de mandado de segurança impetrado por João Almeida Mascarenhas Filho contra decisão da Excelentíssima Desembargadora Federal Kátia Balbino que, no exercício de sua relatoria na Apelação Cível nº 1058825-36.2020.4.01.3400, negou pedido incidental de tutela de urgência para conceder efeito suspensivo ativo ao recurso do impetrante.

O impetrante almeja, no processo de origem, a anulação de acórdão nº 8.940/2020 do Tribunal de Contas da União sob o fundamento de prescrição do prazo para o julgamento de tomada de contas especial. Segue síntese exposta na decisão impugnada (ID 423405583):

“Assevera que a presente ação anulatória busca seja reconhecida a prescrição do procedimento de Tomada de Contas Especial – TC nº 002.489/2018-0, do Tribunal de Contas da União, em um contexto no qual a mencionada tomada de contas foi instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde por suposta aplicação irregular dos recursos do SUS pelo Fundo Municipal de Saúde.

Aduz que a Tomada de Contas Especial somente foi instaurada em 2018, ano no qual foi citado para se manifestar nos autos pela primeira vez sobre fatos ocorridos em 2009.

Verbera que a 2ª Turma do TCU, em 25/08/2020, confirmou o entendimento da equipe técnica da SECEX/TCE e proferiu o acórdão 8940/2020, julgando as suas contas irregulares, fixando, ainda, multa no valor de R\$ 20.000,00, circunstância que o motivou a ajuizar a presente ação.”

Na presente impetração, sustentando a inexistência de remédio processual apto para tanto no processo de origem, requer a concessão de efeito suspensivo ativo ao recurso de agravo interno até que seja julgado pelo órgão competente (6ª Turma do TRF1).

Em sede de liminar requer a concessão de efeito suspensivo ativo ao agravo interno interposto na Apelação Cível nº 1058825-36.2020.4.01.3400, determinando assim a suspensão dos efeitos do acórdão condenatório do TCU nº 8940/2020, e resguardando assim a manutenção ao resultado útil do processo

Relatado. Decido.

Inicialmente mostra-se oportuna a análise do cabimento do mandado de segurança na hipótese dos autos. Não se desconhece a utilização excepcional do *mandamus* para impugnar decisões judiciais. E neste caso, conforme se demonstrará, à falta de outro remédio processual que permita a chegada a decisão colegiada, mostra-se cabível o manejo desta ação constitucional para preservar a saúde da vida democrática, levantando-se óbices à participação do impetrante no processo político até que o órgão colegiado aprecie o recurso.

O impetrante, carecendo de outros remédios processuais aptos ao alcance da tutela pretendida, ajuizou a presente ação buscando o resguardo de sua participação em processo eleitoral. Trata-se, portando, de writ dirigido a impugnar decisão que impacta diretamente no processo eleitoral, merecendo, o mérito da demanda de origem ser apreciado pelo colegiado da Turma, ante o direito político fundamental afetado pelo desfecho da controvérsia.

Esta Corte, em outras oportunidades envolvendo processos de tomada de contas pelo TCU, conferiu primazia à participação do envolvido no processo eleitoral, deferindo a devida tutela de urgência ao caso concreto:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EX-PREFEITO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ACÓRDÃO DO TCU. PREFEITO SUCESSOR. CORRESPONSABILIDADE. NÃO PARTICIPAÇÃO. SUSPENSÃO DA DECISÃO. DEFERIMENTO. §1º DO ART. 1º, DA LEI 8.437/92 E DO ART. 1º DA LEI 9.494/97. NÃO INCIDÊNCIA. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. O juízo de primeiro grau ao analisar o caso entendeu que o autor, ora agravado, não tinha responsabilidade por convênios assinados antes de sua gestão, vez que o senhor Edísio Alves Maia só tomou posse como Prefeito em Janeiro de 2009, e o referido convênio em é anterior ao seu mandato, referente ao período de 2005 a 2008, quando era Prefeito o Sr. Antônio Rodrigues Sobrinho. Assim, deferiu o pedido do autor por não vislumbrar, em princípio, que ele tinha a responsabilidade de prestar contas sobre o referido convênio, já que não recebeu qualquer recurso em sua gestão. 2. Embora não seja competência do Poder Judiciário rever o mérito das decisões da Corte de Contas, salvo em caso de nulidade por irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade, sob pena de seu pronunciamento resultar em mero e inútil formalismo, todavia, cabe esclarecer que a decisão do TCU, atribuiu responsabilidades ao agravado que não lhe diziam respeito, pois ele não agiu como gestor na aplicação de recursos públicos decorrentes do referido convênio com a FUNASA, o que, ocasiona uma irregularidade formal grave, pois imputa responsabilidade a quem não geriu nenhum recurso público referente ao mencionado convênio. 3. "Não sendo o caso de mandado de segurança, obviamente não incide o obstáculo processual previsto no § 1º, do art. 1º, da Lei 8.437/92 e do art. 1º da Lei 9.494/97" (TRF 1ª Região. Des. Fed. Néviton Guedes, Dec. Monocrática, AI 0042480-37.2014.4.01.0000, 02.10.2014). 4. O dever de prestar contas no caso era do ex-prefeito Antônio Rodrigues Sobrinho, a referida Tomada de Contas que acabou por incluir o nome do agravado na lista de gestores com irregularidades, decorreu de atos administrativos do gestor do período de 2005 a 2008, acima citado, referente a um convênio firmado com a Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, Convênio Nº 1512/2005, que não teve nenhuma participação do autor da ação principal. 5. A Tomada de Contas foi instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA contra o ex-prefeito Antônio Rodrigues Sobrinho, na gestão 2005-2008, havendo por parte deste omissão de prestar contas das duas últimas parcelas dos recursos federais repassados, emitidas em 08/12/2006 e 14/11/2008. O gestor não prestou contas dos dois últimos repasses, e após vários pedidos de prorrogação de prazo para a referida prestação de contas, o autor/agravado acabou por ser incluído na mesma responsabilidade. Não há dúvidas que a responsabilidade é exclusiva do gestor de 2005 a 2008, pois foi o

*responsável pela administração dos referidos recursos federais. 6. Diversamente do alegado pela União, ora agravante, a ação principal não procura reformar a decisão do TCU, pelo contrário, busca-se o Judiciário para se evitar uma lesão ao direito do agravado que fora incluído indevidamente na prestação de contas de um convênio celebrado anteriormente à sua gestão, onde se percebe pelo Acórdão do TCU, que o agravado foi indevidamente incluído como co-responsável sem ter gerido um recurso sequer. 7. A finalidade não é reforma da decisão do TCU, mas sim anular na parte em que incluiu indevidamente o agravado Edisio Alves Maia. Em hipótese alguma se procura substituir a decisão do Tribunal de Contas da União, pelo contrário, a finalidade é tão somente anular uma decisão daquela Corte de Contas que atribui responsabilidade não aplicável ao agravado. 8. No presente caso, não se mostra evidente a existência de risco de dano irreparável em face da decisão que deferiu o pedido do autor, ou que causa grave lesão ao patrimônio público e à ordem jurídico-constitucional, nem os efeitos serão de difícil ou impossível reparação. Há sim, a existência da probabilidade do direito e o perigo de dano inverso ou o risco ao resultado útil do processo ao autor, posto que na oportunidade o agravado pretendia concorrer às eleições que se avizinhavam. Em vista disso, **a tutela de urgência mostrou-se necessária para resguardar os direitos patrimoniais e políticos do autor, considerando que a rejeição de prestação de contas pelo órgão administrativo, TCU-PI - Secex-PI, teria por consequência a inelegibilidade para as eleições que se realizam nos 08 (oito) anos subsequentes à data da decisão, conforme preceitua a LC nº 64/90, art. 1º, I, g, com redação nova dada pela LC nº 135/2010.** 9. Agravo de instrumento conhecido e não provido. (AG 0047312-45.2016.4.01.0000, JUIZ FEDERAL LEÃO APARECIDO ALVES (CONV.), TRF1 - SEXTA TURMA, e-DJF1 07/08/2017)*

Mostra-se evidente que, ao referendar-se o impedimento mandado de segurança no caso concreto, estariam absolutamente cerradas as portas do sistema judicial ao autor. Negar-se o acesso à justiça, correspondente ao acesso ao duplo grau de jurisdição, produziria efeitos imediatos, deixando-se ao desamparo judicial eventuais direitos políticos do impetrante, com impacto direto no sufrágio eleitoral, e com efeitos transcendentais em não se demarcarem balizas normativas imprescindíveis nos processos punitivos no âmbito do TCU, deixando o Judiciário de cooperar com o aperfeiçoamento do regime democrático.

Definido o cabimento do *writ* à hipótese, passo à apreciação do pedido de tutela de urgência formulado nos autos.

Para a concessão da liminar em mandado de segurança, o Código de Processo Civil estabelece requisitos mínimos necessários, previstos no artigo 300, os quais devem ser observados cumulativamente pela parte interessada. São eles: (a) probabilidade do direito; (b) perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. Há também previsões normativas expressas tratando desta concessão de tutela provisória no âmbito do mandado de segurança nos seguintes termos:

Art. 7º, Lei 12.016/2009. Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

[...]

III - que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica.

Art. 232, Regimento Interno do TRF1. Ao despachar a inicial, o relator ordenará:

[...]

§ 1º O relator poderá liminarmente ordenar que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando for relevante seu fundamento e dele puder resultar ineficácia da medida, caso seja a final deferida.

Neste juízo de cognição sumária, próprio da apreciação das medidas de urgência, tenho presentes os requisitos necessários à concessão da tutela pretendida.

Iniciando pela probabilidade do direito.

O Supremo Tribunal Federal admite a apreciação judicial de atos do Tribunal de Contas da União no que diz respeito às questões de legalidade e observância das garantias constitucionais aplicáveis ao procedimento administrativo, como o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal. (Vide MS 24.268/MG, Rel. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJ 17/09/2004).

A orientação jurisprudencial desta Corte também se encontra sedimentada no sentido de que "a despeito da respeitabilidade das decisões proferidas pelo colendo Tribunal de Contas da União, de natureza administrativa, tal circunstância não tem o condão de afastar o seu reexame, na esfera judicial, em face do princípio da inafastabilidade da jurisdição". (Vide AI 0054331-44.2012.4.01.0000, Rel. Des. Fed. SOUZA PRUDENTE, Quinta Turma, e-DJF1 30/09/2013).

Observa-se da sentença, cujos fundamentos foram repetidos na decisão impugnada neste *mandamus*, a delimitação dos marcos interruptivos da apuração das supostas irregularidades imputadas ao impetrante, *in verbis* (ID 280823691 nos autos nº 1058825-36.2020.4.01.3400):

Dia 04/08/2009: Data da ocorrência das irregularidades detectadas no bojo da TCE, conforme letra "a" do Item 9.6 do Acórdão 8490/2020-TCU-2ª Câmara.

Dia 12/08/2011: Data da realização da Auditoria n.º 11588, pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS, no qual já se encontra anotada a responsabilização do autor. (DOC. 01, págs. 13, 14, 16, 17, 19, 21, 23, 27 e 28)

Dia 05/09/2011: Data do efetivo recebimento da notificação encaminhada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS ao autor, na qualidade de prefeito municipal, solicitando justificativas sobre as irregularidades detectadas Auditoria n.º 11588, a qual não respondida pelo autor. (DOC. 01, págs. 106/107). (Inciso II do art. 2º da Lei 9.873/1999)

Dia 20/06/2016: Data do efetivo recebimento do Ofício Sistema n.º 004409/MS/SE/FNS, de 07/06/2016, endereçado à Prefeitura Municipal, comunicando a instauração da TCE em vista das irregularidades apuradas na Auditoria 11588, as quais deixaram de ser devidamente justificadas pelos responsáveis. (DOC. 01, págs. 108/109). (Inciso II do art. 2º da Lei 9.873/1999)

Dia 25/01/2018: Data da autuação da fase externa da TCE, no âmbito deste Tribunal. (DOC. 01, pág. 110). (Inciso II do art. 2º da Lei 9.873/1999)

Dia 18/01/2019: Data do efetivo recebimento do Ofício de Citação n.º 0098/2019-TCU-SecexTCE, de 09/01/2019, o qual não foi respondido pelo autor. (DOC. 01, págs. 111 e 118). (Inciso I do art. 2º da Lei 9.873/1999)

Dia 25/08/2020: Prolação do Acórdão condenatório 8940/2020/TCU-2ª Câmara. (Inciso III do art. 2º da Lei 9.873/1999)

Em juízo de cognição sumária, cabível neste momento processual, passo a apreciar a ocorrência dos marcos, tidos pela decisão impugnada, como interruptivos da prescrição..

A eminente relatora, como se observa na decisão impugnada, adotou a tese da multiplicidade de marcos interruptivos da prescrição, acolhida por parte dos Ministros do STF (ID 423405583).

Data máxima vênia à eminente relatora, acolher esta interpretação, de existência de diversas causas interruptivas, acabaria por cancelar, indiretamente, a indesejável tese da imprescritibilidade dos procedimentos administrativos no âmbito do TCU. Nesse sentido, reconhecendo tratar-se de tema controvertido no âmbito da Suprema Corte, alinho-me a outra corrente da Suprema Corte, nos termos do precedente a seguir pontuado:

AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. PRESCRIÇÃO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA PREVISIBILIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. MARCOS INTERRUPTIVOS. INCIDÊNCIA DO “PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA INTERRUPÇÃO PRESCRICIONAL” (ART. 202, CAPUT, DO CÓDIGO CIVIL). SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei nº 9.873/1999 (MS nº 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017). 2. O termo inicial do prazo prescricional deve coincidir com o momento em que a Corte de Contas tem ciência dos fatos (ADI nº 5.509 e RE-RG nº 636.553, Tema 445 da repercussão geral). 3. Admitir-se que o prazo prescricional possa ser interrompido por um número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei nº 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, cancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle. Incidência do “Princípio da unicidade da interrupção prescricional” (art. 202, caput, do Código Civil). 4. Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada (MS nº 37.664, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS nº 38.250, Rel. Min. Nunes Marques). 5. No caso, a citação para o processo de tomada de contas especial constituiu a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita, imputada à pessoa do impetrante, de modo que deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional. Prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva do TCU caracterizada. Segurança concedida. 6. Agravo regimental provido. (MS 37941 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 13-04-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 31-05-2023 PUBLIC 01-06-2023)

Por sua relevância, segue trecho do voto do relator do citado precedente da Corte Suprema enfatizando a necessidade de garantir segurança jurídica pela prescritibilidade das pretensões, sob pena de eterniza-se um cenário de incerteza quanto às relações jurídicas enfeixadas (Grifou-se):

“É certo que, de início, ao reconhecer que a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei nº 9.873/1999, seja quanto ao prazo de prescrição, seja quanto às causas de interrupção do respectivo prazo, o STF, num primeiro

*momento, aquiesceu com a possibilidade de múltiplos marcos interruptivos. **Nossa jurisprudência chega a registrar caso em que se concederam ao TCU 11 (onze) interrupções prescricionais [...]***

[...]

Ora, conforme afirmado por esta Corte, a prescritibilidade é a regra no direito brasileiro.

Admitir-se que o prazo prescricional possa ser interrompido por um número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei nº 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, chancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que, como já observado, não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro.

Não se pode aceitar que, em decorrência de inúmeras interrupções do lapso prescricional, um determinado processo tramite “indefinidamente”, representando verdadeira “Espada de Dâmocles” sobre as cabeças dos cidadãos e empresas submetidos a processos de tomadas de contas. “indefinidamente”, representando verdadeira “Espada de Dâmocles” sobre as cabeças dos cidadãos e empresas submetidos a processos de tomadas de contas.

*A previsão de prazo prescricional para as ações de ressarcimento, como expressão do princípio da segurança jurídica, consiste — na condição de limitador temporal do direito de ação — em necessário mecanismo de previsibilidade do direito e de respeito a importantes valores e princípios constitucionais. A possibilidade de “infinitas” interrupções do prazo prescricional, por outro lado, traduz-se em indesejável incerteza e insegurança jurídica. **A possibilidade de “infinitas” interrupções do prazo prescricional, por outro lado, traduz-se em indesejável incerteza e insegurança jurídica.***

Enfrentando questão jurídica semelhante, e com o intuito de obstar a “perpetuação do direito de ação mediante constantes interrupções da prescrição, evitando, desse modo, a perpetuidade da incerteza e da insegurança das relações jurídicas”, o Superior Tribunal de Justiça, ao prover o Recurso Especial nº 1.786.266/DF (Rel. Min. Antônio Carlos Ferreira, Quarta Turma, DJe 17.1.2022), reconheceu expressamente a incidência do princípio da unicidade da interrupção prescricional, que estabelece, nos termos do disposto no caput do art. 202 do Código Civil, que a interrupção da prescrição deverá ocorrer uma única vez.”

Observa-se que os fatos apurados datam de 04/08/2009 e o julgamento do TCU ocorreu em 25/08/2020. Considerando-se a ocorrência de uma única hipótese de interrupção da prescrição, conforme a posição aqui defendida, haveria o aparente decurso de mais de 11 anos até a prolação do acórdão condenatório da Corte de Contas, ultrapassando, portanto, o prazo de 05 anos para o julgamento da Tomada de Contas, nos termos do Tema 899 da Repercussão Geral do STF:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE. 1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita

do poder persecutório do Estado. 2. Analisando detalhadamente o tema da “prescritibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são 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 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública. 3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento. 4. **A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).** 5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. **Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.** (RE 636886, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20-04-2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJE-157 DIVULG 23-06-2020 PUBLIC 24-06-2020)

Registre-se, outrossim, a provável ocorrência da prescrição intercorrente trienal, a que se refere o §1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99, durante a tramitação da auditoria no âmbito do Departamento Nacional de Auditoria do SUS, entre as datas de 05/09/2011 (notificação do autor) e 20/06/2016 (comunicação da instauração da tomada de contas especial). A sentença, bem como a decisão impugnada, não apontaram qualquer marco interruptivo apto a descaracterizar a referida prescrição intercorrente.

Esta Corte já enfrentou esta temática e firmou entendimento no mesmo sentido do aqui defendido:

APELAÇÃO. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA INTERRUPÇÃO PRESCRICIONAL (ART. 202, CAPUT, DO CÓDIGO CIVIL). NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA PREVISIBILIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. PRESCRIÇÃO CONFIGURADA. RECURSO PROVIDO. 1. É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas (Tema 899 do STF), ou seja, a prescritibilidade é a regra no direito brasileiro. 2. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União, regida pela Lei n. 9.873/1999, deve observar o princípio da unicidade da interrupção prescricional, previsto no caput do art. 202 do Código Civil, com o objetivo de se preservar a segurança jurídica, de forma que a interrupção da prescrição somente ocorrerá uma única vez, de modo a afastar a verificação, na prática, de inaceitável imprescritibilidade das ações de tomada de contas. Precedentes do STF. 3. De acordo com a teoria da actio nata, o termo inicial do prazo prescricional deve coincidir com o momento em que a Corte de Contas tomar ciência dos fatos, visto que a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência (cf. Item 3 da ementa do acórdão proferido no julgamento da ADI n. 5.509). No caso, em

05/12/2003, quando foi autuado o Relatório da Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Buriti/MA no âmbito do TCU (Processo n. 021.374.2003-72), iniciou-se a contagem do prazo prescricional quinquenal. 4. A citação para o processo de tomada de contas especial constituiu a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita, imputada ao apelante, de modo que esta deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional na espécie. 5. No caso, o apelante foi citado em 11/10/2010, quando decorrido lapso temporal superior a 5 anos entre o termo inicial do prazo prescricional e a citação do apelante, de modo que resta caracterizada, quanto à parte apelante, a prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva do TCU. 6. Provimento da apelação para reconhecer a prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva do Tribunal de Contas da União, relativamente ao apelante. 7. Inversão dos ônus de sucumbência. Condenação da União ao ressarcimento das custas processuais adiantadas pelo autor e ao pagamento de honorários advocatícios, fixados em 15% do proveito econômico obtido, nos termos do artigo 85, § 3º, I, do Código de Processo Civil. (AC 1035499-54.2019.4.01.3700, DESEMBARGADOR FEDERAL PABLO ZUNIGA, TRF1 - DÉCIMA-PRIMEIRA TURMA, PJe 23/04/2024)

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONVÊNIO COM O MINISTÉRIO DO TURISMO. TCU. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE TRIENAL. OCORRÊNCIA. SENTENÇA MANTIDA. I - Nos termos do art. 1º da Lei 9.873/99, incide prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso. II - É inconteste que, desde a diligência ocorrida em 2010 até a emissão do Parecer Financeiro de 2021, transcorreram mais de 10 anos, estando plenamente consumada a prescrição intercorrente trienal, com fulcro no §1º do art. 1º da Lei 9.873/99. III - A ausência de sanção imposta pelo TCU não impede seja configurada a prescrição da pretensão punitiva. Esta causa extintiva da pretensão estatal resta evidenciada e corretamente reconhecida pelo juízo monocrático, independentemente de efetiva sanção administrativa a ser afastada. Isto porque, reconhecer a incidência do instituto, como impende no presente caso, não se confunde com os efeitos que este reconhecimento pode gerar, ou seja, com a presença ou não de punições a serem rechaçadas. IV - Restou consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, por meio do Tema de Repercussão Geral nº 897 e do Tema de Repercussão Geral nº 666, a prescritibilidade dos atos de controle externo e das ações de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, portanto, totalmente superado o argumento da Apelante de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. V - Remessa Necessária e Apelação desprovidas. Sentença mantida. (AMS 1005285-68.2023.4.01.3400, JUIZ FEDERAL EMMANUEL MASCENA DE MEDEIROS (CONV.), TRF1 – QUINTA TURMA, PJe 29/11/2023)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. LIMITES. ASPECTOS FORMAIS. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. NÃO OCORRÊNCIA. SUPERVENIÊNICA DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE (LEI 9.873/1999, ART. 1º, § 1º). APELAÇÃO PROVIDA. I – As decisões do Tribunal de Contas da União têm natureza jurídica de decisão técnico-administrativa, não suscetíveis de modificação irrestrita pelo Poder Judiciário, cuja competência

limita-se aos aspectos formais ou às ilegalidades manifestas dessas decisões, notadamente a inobservância do contraditório e da ampla defesa, sendo vedado ao Judiciário substituir os critérios adotados por aquele Tribunal, salvo na hipótese de presença de nulidade por irregularidade formal ou de manifesta ilegalidade, sob o risco de inocuidade das decisões das Cortes de Contas. II – A orientação jurisprudencial já sedimentada no âmbito de nossos tribunais é no sentido de que "a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil). Ao revés, incide o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 (MS 32201, Rel. Min. Roberto Barroso, PRIMEIRA TURMA, DJe 7/8/2017; MS 35.512-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, SEGUNDA TURMA, DJe 21/6/2019) e de que "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" (REsp n. 1.480.350/RS, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 5/4/2016, DJe de 12/4/2016.) III – Na hipótese dos autos, a despeito de se tratar de apuração levada a efeito pelo colendo Tribunal de Contas da União – TCU (TC 010.631/2014-3), instaurado em 24/04/2014, para fins de apuração de supostas irregularidades praticadas entre os meses de janeiro de 2008, sobrevindo a citação da suplicante em 05 de junho de 2015, não resta caracterizada a prescrição punitiva quinquenal, em virtude da superveniência das causas interruptivas a que alude o art. 2º, incisos I, II e III, da Lei nº 9.873/1999, consistentes na instauração de inquérito policial para apuração de tais irregularidades, ocorrida em 17/02/2012 (inciso II) e, posteriormente, após instaurada a referida Tomada de Contas nº 010.631/2014-3, em 24/04/2014, com citação da empresa suplicante em 05/06/2015 (inciso I), sobrestado em 04/05/2016 até o julgamento da Ação Penal nº 5021824-30.2014.4.04.7100/RS, julgada em primeira instância em 29/06/2016, atraindo, assim, a incidência da norma do inciso III do referido dispositivo legal. IV - De ver-se, porém, que, embora não caracterizada a ocorrência da prescrição punitiva quinquenal, operou-se a prescrição intercorrente, na espécie, tendo em vista que, entre a data da interrupção da fluência do lapso prescricional, em virtude do julgamento da ação penal em referência, ocorrido em 29 de junho de 2016, e a retomada da instrução da Representação, no âmbito do colendo Tribunal de Contas da União – TCU, em 26 de julho de 2021, transcorreram prazo superior ao limite de 03 (três) anos, previsto no §1º do art. 1º da referida Lei nº 9.873/1999. V – Apelação provida. Sentença reformada. Ação procedente, para determinar o arquivamento da Representação TCU nº 010.631/2014-3, em razão da ocorrência da prescrição intercorrente, na espécie, com inversão dos ônus da sucumbência. A verba honorária, arbitrada na sentença monocrática em valor correspondente a 10% (dez por cento) sobre o valor da causa (R\$ 1.000,00), resta fixada em R\$ 2.000,00 (dois mil reais), nos termos do art. 85, §§ 8º e 11 do CCP vigente. (AC 1060839-56.2021.4.01.3400, DESEMBARGADOR FEDERAL ANTONIO DE SOUZA PRUDENTE, TRF1 – Quinta Turma, PJe 27/04/2023)

De outra parte, o perigo de dano e risco ao resultado útil do processo restam configurados, já que o impetrante foi indicado, em convenção partidária, como candidato a prefeito municipal de Itaberaba/BA. O julgamento do Tribunal de Contas, mencionado nesta demanda, poderá ocasionar o indeferimento de sua candidatura pelo juízo competente, impactando diretamente no processo eleitoral.

Neste momento processual, em que se indicam riscos de danos a direitos políticos do impetrante e da comunidade, tão caros ao regime democrático, cabe ao Judiciário divisar a plausibilidade jurídica dos argumentos trazidos, de modo proporcional à gravidade dos riscos apontados, examinando o contexto trazido, em sua individualização, e, sobretudo, considerando que a conclusão judicial definitiva, após cognição exauriente, não importará qualquer lesão ou ameaça a ordem pública. Esclareça-se de outra parte que não se vislumbra no horizonte político institucional qualquer perigo de dano inverso, concernente ao interesse público.

Por enquanto, em face da plausibilidade jurídica das alegações trazidas até aqui pelo impetrante, impõe-se evitar o trânsito de ameaças a seus direitos políticos, mediante o deferimento da tutela de urgência requerida. Há a presença do periculum in mora pelo fato de a manutenção dos efeitos do acórdão do TCU impedir o impetrante de se candidatar nas próximas eleições, retirando-se do eleitor a possibilidade de lhe avaliar a atuação política.

Cabe registrar que o exercício do poder político no Estado Democrático de Direito tem por fundamento legitimador a soberania popular, exercida dentro do quadro normativo. Nesse cenário, o processo eleitoral figura como mecanismo viabilizador da seleção periódica dos cidadãos que, no exercício de mandatos eletivos, representarão os eleitores, deliberando sobre questões de interesse da comunidade, refletindo por essa representação política a participação dos demais cidadãos na formação da vontade política do Estado. Sob essa ótica, nas democracias contemporâneas, a temática da cidadania política deve ocupar lugar central no exercício dos poderes públicos, representada pela garantia dos direitos políticos, como o direito de efetiva participação do cidadão na conformação das decisões públicas.

Na hipótese dos autos, repise-se, importa reconhecer que, sem qualquer tutela protetiva provisória, o impetrante poderia perder o direito de se candidatar nas eleições previstas para o corrente ano, tendo perecido seu direito, tornando inútil o processo judicial. Ademais, em cenário de Estado Democrático de Direito, conforme predito, a efetivação dos direitos políticos do autor será, de alguma forma, avaliada diretamente pela soberania popular, mediante o exercício do direito de voto. Deve-se ressaltar que não há qualquer risco de irreversibilidade da medida ante a possibilidade de revisão da decisão, a qualquer tempo, podendo-se tornar sem efeito as presentes determinações, bem como os efeitos delas decorrentes. O perigo de dano concorre, pois, em favor do impetrante ante a impossibilidade atual de participação do pleito eleitoral que se avizinha.

Registre-se que pelo mesmo fundamento, prescrição do procedimento de tomada de contas pelo TCU, o impetrante, no processo de origem, em sede de agravo de instrumento, por força de tutela de urgência prolatada pelo Des. João Batista Moreira (ID 423405710), teve sua participação garantida em processo eleitoral anterior, corroborando as razões aqui declinadas.

Quanto à referida garantia da participação dos pretensos candidatos a cargos eletivos, com contas julgadas irregulares, o STF, em decisão monocrática, no MS nº 39.847/DF, entendeu, conferindo primazia aos direitos políticos fundamentais, que "a legislação eleitoral assegura a participação de pré-candidatos nas convenções partidárias, a realização de atos de campanha e até mesmo a manutenção do nome dos candidatos na urna eletrônica, ainda que seus registros estejam subjudice." (STF. MS nº 39847/DF. Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 16/08/2024)

Ao lume do exposto, presentes os seus requisitos caracterizadores, **defiro a liminar**, com base no princípio do acesso à justiça, para que seja concedido efeito suspensivo ativo ao agravo interno interposto na Apelação Cível nº 1058825-36.2020.4.01.3400, determinando assim a

suspensão dos efeitos do acórdão condenatório do TCU nº 8940/2020 até que seja julgado o mérito do referido agravo interno pelo órgão colegiado da 6ª Turma.

Comunique-se, com urgência, ao Juízo a quo o teor desta decisão para cumprimento.

Publique-se. Intimem-se.

Após, voltem-me imediatamente os autos para adoção dos procedimentos concernentes ao mandado de segurança.

Brasília, data da assinatura constante do rodapé.

CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO

Desembargador Federal Relator

Assinado eletronicamente por: **CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO**

03/09/2024 22:59:25

<https://pje2g.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **423588789**



24090322592550700000

IMPRIMIR

GERAR PDF