

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.480.350 - RS (2014/0142962-8)**

**RELATOR** : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**  
**RECORRENTE** : **JOSÉ ARNO APPOLO DO AMARAL**  
**ADVOGADOS** : **REGINALD DELMAR HINTZ FELKER E OUTRO(S)**  
**BERNADETE LAU KURTZ**  
**RECORRIDO** : **UNIÃO**

**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.**

1. As instruções normativas não integram o conceito de lei federal para fins de controle em sede de recurso especial. Precedentes.

2. O Tribunal de origem não emitiu juízo de valor sobre os 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, carecendo o recurso especial, no ponto, do requisito do prequestionamento. Incidência da súmula 282/STF.

3. "A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento" (§ 5º do art. 37 da CF).

4. As "ações de ressarcimento" são imprescritíveis, conforme dispõe expressamente o texto constitucional, o que tem sido observado e reiterado nos julgamentos desta Corte, seja em sede de ação de improbidade com pedido de ressarcimento, seja em ação com o fim exclusivo de ressarcir o erário. No entanto, os autos não versam sobre o exercício do direito de ação, ou seja, de pedir ressarcimento perante o Poder Judiciário. Ao contrário, tratam da imputação de débito e aplicação de multa promovida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa, oportunidade em que não há falar em exercício do direito de ação e, conseqüentemente, em imprescritibilidade.

5. Eventual desvio de verbas ou qualquer outra ilegalidade que importe prejuízo ao erário poderá ser objeto de ação de ressarcimento, perante o Poder Judiciário, a qualquer tempo, eis que imprescritível, hipótese em que o ônus da prova do efetivo prejuízo e da responsabilidade do seu causador incumbe a quem pleiteia o ressarcimento.

6. Na tomada de contas especial, diversamente, o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, que se torna o responsável pelo débito e multa por mera presunção de prejuízo ao erário se ausente ou falha a

# *Superior Tribunal de Justiça*

prestação de contas. Nessas circunstâncias, a atuação administrativa deve encontrar limites temporais, sob pena de sujeitar os responsáveis pela aplicação de repasses de verbas federais a provarem, eles, a qualquer tempo, mesmo que decorridas décadas, a adequada aplicação dos recursos que um dia geriram, em flagrante ofensa a princípios basilares do Estado de Direito, como a segurança jurídica e ampla defesa.

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 Carvalho, 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.

## **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA Turma do Superior Tribunal de Justiça prosseguindo o julgamento, após o voto-vista da Sra. Ministra Regina Helena Costa, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, dar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Sérgio Kukina (Presidente), Regina Helena Costa (voto-vista), Napoleão Nunes Maia Filho e Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, ocasionalmente, nesta assentada, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves, Relator.  
Brasília (DF), 05 de abril de 2016(Data do Julgamento)

**MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**  
Relator

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2014/0142962-8

**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.480.350 / RS**

Números Origem: 50008440420104047100 50108636920104047100 RS-50008440420104047100  
RS-50108636920104047100 RS-50123827920104047100  
TRF4-50123827920104047100

PAUTA: 28/04/2015

JULGADO: 28/04/2015

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **ANA BORGES COELHO SANTOS**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : JOSÉ ARNO APPOLO DO AMARAL

ADVOGADOS : REGINALD DELMAR HINTZ FELKER E OUTRO(S)  
BERNADETE LAU KURTZ

RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos  
Administrativos

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Retirado de Pauta por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2014/0142962-8

**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.480.350 / RS**

Números Origem: 50008440420104047100 50108636920104047100 RS-50008440420104047100  
RS-50108636920104047100 RS-50123827920104047100  
TRF4-50123827920104047100

PAUTA: 02/06/2015

JULGADO: 02/06/2015

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **ANA BORGES COELHO SANTOS**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : JOSÉ ARNO APPOLO DO AMARAL

ADVOGADOS : REGINALD DELMAR HINTZ FELKER E OUTRO(S)  
BERNADETE LAU KURTZ

RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos  
Administrativos

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2014/0142962-8

**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.480.350 / RS**

Números Origem: 50008440420104047100 50108636920104047100 RS-50008440420104047100  
RS-50108636920104047100 RS-50123827920104047100  
TRF4-50123827920104047100

PAUTA: 02/06/2015

JULGADO: 16/06/2015

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **DILTON CARLOS EDUARDO FRANÇA**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : JOSÉ ARNO APPOLO DO AMARAL

ADVOGADOS : REGINALD DELMAR HINTZ FELKER E OUTRO(S)  
BERNADETE LAU KURTZ

RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos  
Administrativos

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2014/0142962-8

**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.480.350 / RS**

Números Origem: 50008440420104047100 50108636920104047100 RS-50008440420104047100  
RS-50108636920104047100 RS-50123827920104047100  
TRF4-50123827920104047100

PAUTA: 17/12/2015

JULGADO: 17/12/2015

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DARCY SANTANA VITOBELLO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : JOSÉ ARNO APPOLO DO AMARAL

ADVOGADOS : REGINALD DELMAR HINTZ FELKER E OUTRO(S)  
BERNADETE LAU KURTZ

RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos  
Administrativos

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.480.350 - RS (2014/0142962-8)**

**RELATOR** : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**  
**RECORRENTE** : **JOSÉ ARNO APPOLO DO AMARAL**  
**ADVOGADOS** : **REGINALD DELMAR HINTZ FELKER E OUTRO(S)**  
**BERNADETE LAU KURTZ**  
**RECORRIDO** : **UNIÃO**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES:** Trata-se de recurso especial interposto por JOSÉ ARNO APPOLO DO AMARAL, com fundamento no art. 105, inciso III, alíneas *a* e *c*, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pela Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Na origem, os autos versam sobre ação ordinária proposta pelo ora recorrente com o objetivo de desconstituir decisão do Tribunal de Contas da União, que lhe aplicou multa administrativa e determinou o ressarcimento de valores decorrentes do Convênio 5013/96. Esse instrumento foi firmado, em junho de 1996, entre a Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, sendo o ora recorrente o gestor do Município de Alvorada/RS, subconveniente e executor de parte dos recursos disponibilizados. Ao final do ano de 1996, o convênio foi prorrogado por mais 180 dias, a contar de 1º/1/1997, cujo termo se deu sob nova gestão municipal, tendo em vista que o mandato de Prefeito do ora recorrente cessou em 31/12/96. A Corte de Contas entendeu pela não comprovação da regular aplicação das verbas federais e deliberou pela aplicação de sanção administrativa ao ora recorrente no valor de R\$ 14.000,00, além do integral ressarcimento da verba pública, cujo valor originário era de R\$ 71.400,00.

A sentença julgou o pedido improcedente, sendo interposto recurso de apelação.

Entretanto, a Corte Regional negou provimento à apelação (fls. 1.663/1.674), cujos fundamentos basilares constam da ementa que segue transcrita:

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO ESPECIAL DE TOMADA DE CONTAS. TCU. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE CONTRADITÓRIO. VÍCIO NÃO VERIFICADO.

1. A pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao Erário é imprescritível. Por decorrência lógica, tampouco prescreve a Tomada de Contas Especial no que tange à

# *Superior Tribunal de Justiça*

identificação dos responsáveis por danos causados ao Erário e à determinação do ressarcimento do prejuízo apurado. Precedente do STF.

2. Não havendo demonstração de qualquer ilegalidade no procedimento adotado pelo Tribunal de Contas da União, e, presente a observância do contraditório e ampla defesa, não há razão para desconstituição do acórdão impugnado.

3. 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.

Os embargos de declaração então opostos pelo ora recorrente foram rejeitados (fls. 1.693/1.695).

Nas razões do presente recurso especial (fls. 1.731/1.757), o recorrente alega que o entendimento manifestado no acórdão recorrido divergiu da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e violou diversos dispositivos legais.

Para tanto, sustentou a ocorrência da prescrição para a atuação administrativa, pois a punição dos agentes públicos está sujeita à prescrição quinquenal. Defende, ademais, que o termo inicial da prescrição, nos termos do art. 23, I, da Lei 8.429/92, foi a cessação do mandato de Prefeito, que ocorreu em 31/12/96 e que a primeira medida administrativa somente foi tomada em 14/2/2003, com a tentativa de notificação do recorrente para prestar contas, a qual, inclusive, não foi ultimada, sobrevindo citação para responder ao processo administrativo por meio de edital publicado em 16/1/2004. Afirma que foi condenado pela Corte de Contas em 9/5/2006, mas restou absolvido em grau de embargos declaratórios em 22/12/2006, sob a consideração de que a prestação de contas era devida pela Prefeita que o substituíra, eis que o termo final do Convênio ocorreu sob nova gestão municipal. Entretanto, paradoxalmente, no mesmo julgamento, foi determinada a abertura de um novo processo, com citação do recorrente para "provar a aplicação da verba recebida", sendo que o recorrente deu-se por citado em 18/4/2007. Finalmente, em 2/4/2008, foi condenado a ressarcir o valor originário de R\$ 71.400,00, acrescido de juros, correção e multa. Assim, conclui, entre a cessação do mandato de Prefeito e qualquer atuação administrativa transcorreu mais de 5 anos, razão pela qual deve ser reconhecida a prescrição administrativa.

Outrossim, arguiu violação ao art. 31 da Lei 8.443/92 e 27, § 1º, da Lei 9.784/99, pois o procedimento administrativo da Corte de Contas não observou o devido processo legal e a ampla

# *Superior Tribunal de Justiça*

defesa, não sendo permitido ao recorrente produzir prova pericial e testemunhal, o que, aliado aos documentos apresentados, seria suficiente para comprovar a destinação dos recursos federais.

Também apontou ofensa ao art. 57 da Lei 8.443/92, na medida em que, inexistente dano ao erário, a base de cálculo utilizada para arbitrar o valor da multa constituiu valor hipotético.

Além disso, aduziu vulneração à coisa julgada, em afronta ao art. 471 do CPC, tendo em vista que as contas da administração do recorrente já tinham sido aprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado e pela Câmara de Vereadores, além de ter sido absolvido em ação de prestação de contas proposta pela sua sucessora na gestão do Município.

Deduz violado, ainda, o art. 884 do CC, pois a condenação promovida pela Corte de Contas, se mantida, ensejará o enriquecimento ilícito do Município de Alvorada/RS, em benefício do qual foram utilizadas as verbas questionadas.

Discorre, por fim, sobre a intempestividade da tomada de contas especial, tendo em vista que a IN 13/96, substituída pela IN 56/2007, prevê o prazo de 180 dias para o seu processamento, além de descumprida a norma constante do art. 26, VI, da Lei 9.784/99, pois tanto a notificação quanto a citação a ele dirigida não fez referência ao dispositivo legal que daria embasamento à infração imputada ou à respectiva sanção.

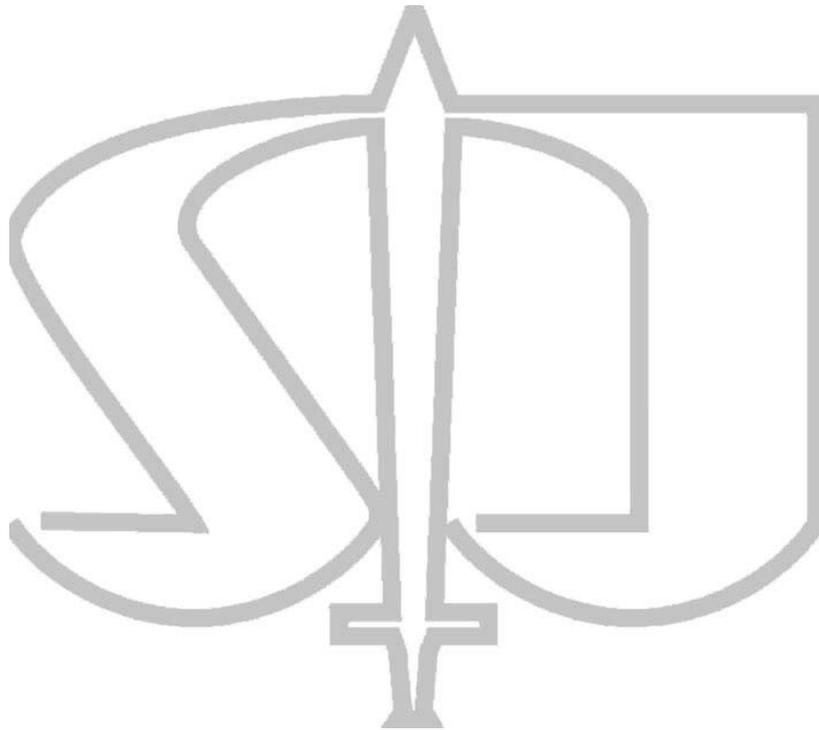
As contrarrazões foram apresentadas às fls. 1.771/1776, nas quais a recorrida suscita a necessidade de revolvimento de matéria probatória, a não demonstração de dispositivos legais violados, além de defender o entendimento manifestado pela Corte Regional.

Inadmitido o especial na origem (fls. 1.784/1.787), o recorrente interpôs agravo em recurso especial (fls. 1.812/1.816), que foi provido para melhor análise das razões recursais do apelo nobre pelo órgão colegiado (fls. 1.844).

O Ministério Público Federal, por meio do parecer exarado às fls. 1.865/1.871, opinou pelo não conhecimento do recurso especial.

# *Superior Tribunal de Justiça*

É o relatório.



RECURSO ESPECIAL Nº 1.480.350 - RS (2014/0142962-8)

**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.**

1. As instruções normativas não integram o conceito de lei federal para fins de controle em sede de recurso especial. Precedentes.

2. O Tribunal de origem não emitiu juízo de valor sobre os 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, carecendo o recurso especial, no ponto, do requisito do prequestionamento. Incidência da súmula 282/STF.

3. "A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento" (§ 5º do art. 37 da CF).

4. As "ações de ressarcimento" são imprescritíveis, conforme dispõe expressamente o texto constitucional, o que tem sido observado e reiterado nos julgamentos desta Corte, seja em sede de ação de improbidade com pedido de ressarcimento, seja em ação com o fim exclusivo de ressarcir o erário. No entanto, os autos não versam sobre o exercício do direito de ação, ou seja, de pedir ressarcimento perante o Poder Judiciário. Ao contrário, tratam da imputação de débito e aplicação de multa promovida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa, oportunidade em que não há falar em exercício do direito de ação e, conseqüentemente, em imprescritibilidade.

5. Eventual desvio de verbas ou qualquer outra ilegalidade que importe prejuízo ao erário poderá ser objeto de ação de ressarcimento, perante o Poder Judiciário, a qualquer tempo, eis que imprescritível, hipótese em que o ônus da prova do efetivo prejuízo e da responsabilidade do seu causador incumbe a quem pleiteia o ressarcimento.

6. Na tomada de contas especial, diversamente, o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, que se torna o responsável pelo débito e multa por mera presunção de prejuízo ao erário se ausente ou falha a prestação de contas. Nessas circunstâncias, a atuação administrativa deve encontrar limites temporais, sob pena de sujeitar os responsáveis pela aplicação de repasses de verbas federais a provarem, eles, a qualquer tempo, mesmo que decorridas décadas, a adequada aplicação dos recursos que um dia geriram, em flagrante ofensa a

princípios basilares do Estado de Direito, como a segurança jurídica e ampla defesa.

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.

### **VOTO**

**O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator):** De início, descabe a análise de ofensa à IN TCU 13/96, substituída pela IN TCU 56/2007, pois "O Recurso Especial não constitui via adequada para a análise, ainda que pela via transversa, de eventual ofensa a resoluções, provimentos ou instruções normativas, por não estarem tais atos normativos compreendidos na expressão "lei federal", constante da alínea *a* do inciso III do art. 105 da Constituição Federal" (AgRg no AREsp 554.964/RR, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 3/11/2014). No mesmo sentido, dentre outros: AgRg no AREsp 467.620/SC, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 24/10/2014; AgRg nos EDcl no REsp 1.299.075/AM, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 5/11/2014; AgRg no REsp 1.332.418/SC, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 6/10/2014).

Além disso, as teses que apontam violação aos 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 também não merecem conhecimento, na esteira do enunciado da súmula 211/STJ, pois não foram apreciadas pela Corte de origem, carecendo o recurso especial, no ponto, do requisito do prequestionamento.

Lado outro, a tese sobre a prescrição administrativa foi devidamente enfrentada pela Corte de origem, que se manifestou no sentido de "ser imprescritível o procedimento de Tomada de Contas Especial por parte do TCU, como decorrência lógica de ser imprescritível a pretensão de ressarcimento por prejuízo ao erário, oriunda do art. 37, § 5º, da CF, segundo o qual 'a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não,

# *Superior Tribunal de Justiça*

que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento" (fl. 1.664). Considerou-se irrelevante "saber se o dinheiro foi apropriado pelo Prefeito ou gasto em despesas ordinárias da Prefeitura ou em obras quaisquer" (fl. 1.664), porquanto não comprovada a correta destinação da verba pública, concluindo a Corte Regional pela não incidência do prazo prescricional previsto no art. 23 da Lei 8.429/92.

Assim, debatida a questão pela Corte de origem, mediante o prequestionamento da norma federal apontada como violada no recurso especial, cuja aplicação analógica é pretendida, conheço do recurso especial, no ponto, e aplico o direito à espécie.

Sobre o tema, não desconheço precedente do Supremo Tribunal Federal (MS 26.210, Rel. Min Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 10/10/2008), no sentido de que a tomada de contas especial é um processo administrativo que visa identificar responsáveis por danos causados ao erário e, via de consequência, seria alcançada pela exceção da imprescritibilidade, prevista na parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal.

Entretanto, compulsando os votos desse julgado, verifico que a questão somente foi enfrentada sob o viés suscitado na impetração, de que a exceção à prescritibilidade das ações de ressarcimento não se aplicariam aos particulares, tese que restou rechaçada.

Outrossim, verifico que no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a Segunda Turma também se pronunciou sobre o tema, com menção ao julgamento da Suprema Corte, e concluindo pela imprescritibilidade da Tomada de Contas Especial "no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao Erário e à determinação do ressarcimento do prejuízo apurado" (REsp 894.539/PI, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 27/8/2009).

Não obstante, submeto o enfrentamento da matéria ao órgão colegiado, com algumas considerações não aventadas nos precedentes citados, que entendo imprescindíveis para uma adequada solução da controvérsia.

Para melhor compreensão do tema, segue a redação do § 5º do art. 37 da Constituição da República, cujos parâmetros são basilares para a compreensão e interpretação das normas federais administrativas que serão ulteriormente consideradas:

A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Assim, a primeira questão que se coloca é se existe prazo fatal para a Administração, no

# Superior Tribunal de Justiça

caso o Tribunal de Contas da União, acionar ex-gestor público municipal, por meio de tomada de contas especial, para exigir dele a comprovação da regular aplicação de verbas federais repassadas ao respectivo Município. Estaria a Administração sujeita a algum prazo? Poderia, a qualquer tempo, *verbis gratia*, depois de 30, 40, 50 anos do exercício do cargo público e de expirado o prazo para a prestação de contas ordinária, exigir de ex-gestor prestação de contas, sob pena de imputar-lhe o respectivo débito? E pior, acrescido de correção, juros e multa, com potencial para multiplicar o suposto débito inúmeras vezes?

Pois bem, essa é a controvérsia ora trazida ao conhecimento desta Corte.

Não se olvida que as "ações de ressarcimento" são imprescritíveis, conforme dispõe expressamente o texto constitucional, o que tem sido observado e reiterado nos julgamentos desta Corte, seja em sede de ação de improbidade com pedido de ressarcimento, seja em ação com o fim exclusivo de ressarcir o erário.

No entanto, os autos não versam sobre o exercício do direito de ação, ou seja, de pedir ressarcimento perante o Poder Judiciário. Ao contrário, tratam da imputação de débito e aplicação de multa promovida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa, oportunidade em que não há falar em exercício do direito de ação.

Trata-se de procedimento de controle das finanças públicas, de grande valia, a fim de constituir crédito não tributário, no caso de contas julgadas irregulares, com reconhecido status de título executivo extrajudicial, nos termos dos arts. 19, *caput*, e 24 da Lei 8.443/92, *in verbis*:

Art. 19, *caput*. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

Art. 24. A decisão do Tribunal, de que resulte imputação de débito ou cominação de multa, torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo, nos termos da alínea b do inciso III do art. 23 desta Lei.

Sob esse prisma, o ônus da prova do adequado e regular emprego das verbas públicas é imputado, como não poderia ser diferente, ao responsável pela utilização dos valores repassados

# *Superior Tribunal de Justiça*

pela União. Assim, a não comprovação da adequada aplicação dos recursos públicos traduz, apenas por presunção, a ocorrência de prejuízo ao erário e, conseqüentemente, a imputação do débito e multa ao gestor falho ou faltoso. E nesse ponto reside o principal fundamento para entender que a atuação administrativa está sujeita a prazo para a constituição do crédito não tributário.

Enquanto que na tomada de contas especial o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, característica intrínseca do processo de prestação ou tomada de contas; na ação de ressarcimento, imprescritível, o ônus da prova do efetivo prejuízo ao erário incumbe a quem pleiteia o ressarcimento, perante o Poder Judiciário.

Não é razoável cogitar, mediante singelo raciocínio lógico, que ex-gestor público permaneça obrigado a provar que aplicou adequadamente verbas públicas após 30, 40 ou 50 anos dos fatos a serem provados, em flagrante vulneração dos princípios da segurança jurídica e da ampla defesa, bases do ordenamento jurídico, afinal é notória a instabilidade jurídica e a dificuldade, ou mesmo impossibilidade, de produção de provas após o decurso de muito tempo.

Lado outro, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento visa, à evidência, o resguardo do patrimônio público a qualquer tempo. Nessa hipótese, conforme a dicção constitucional "ação de ressarcimento", o ônus da prova incumbe a quem alega a ocorrência do prejuízo ao erário e atribui responsabilidade ao seu causador, perante o Poder Judiciário. Assim, a exceção constitucional à regra da prescritibilidade pressupõe o exercício da jurisdição e a efetiva prova do prejuízo ao erário e da responsabilidade do seu causador, ônus de quem pleiteia.

Caso contrário, admitir-se-ia Estado de Exceção, onde qualquer ex-gestor público demandado pelo TCU, em tomada de contas especial, estaria obrigado a provar, ele, a qualquer tempo, mesmo que decorridas décadas, a adequada aplicação de verbas federais repassadas, independentemente da comprovação de efetivo prejuízo ao erário.

Dessa forma, repito, a atuação do Tribunal de Contas da União, mediante tomada de contas especial, atribuindo o ônus da prova a quem recebeu repasse de verbas públicas federais é legítimo e possível, nos termos da legislação, em especial a Lei 8.443/92. Entretanto, a não sujeição dessa atuação a limite temporal conduziria a situações de profunda e grave

perplexidade, contrárias ao Estado de Direito.

Uma vez assentado, conforme entendimento supra, que a atuação do Tribunal de Contas da União deve sujeitar-se a prazo para a tomada de contas especial, incumbe tratar da ausência de prazo previsto na legislação para essa específica atuação administrativa.

Afinal, o art. 8º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443/92), ao tratar do aspecto temporal na tomada de contas especial, apenas prevê que "a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá **imediatamente** adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano" no caso de "não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União".

Dessa forma, resulta imperativo o uso da analogia, como recurso de integração legislativa, conforme permissivo do art. 4º da LINDB, para o fim de aferir o prazo para o agir da Administração.

Nesse passo, descarto, de pronto, a aplicação das regras gerais de prescrição previstas no Código Civil em virtude da especificidade do Direito Administrativo em face do Direito Privado. No ponto, o ilustre professor Celso Antonio Bandeira de Mello, ao discorrer sobre a prescrição das ações judiciais contra o administrado, assevera que na ausência de especificação legal do prazo (Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 906/907):

[...] o correto não é a analogia com o direito civil, posto que (sic), sendo as razões que o informam tão distintas das que inspiram as relações de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte. Antes, dever-se-á, pois, indagar do tratamento atribuído ao tema prescricional ou decadencial em regras genéricas de Direito Público. Nestes encontram-se duas orientações com tal caráter: a) a relativa à prescrição em casos inversos, isto é, prescrição de ações do administrado contra o Poder Público. (...); b) a concernente ao prazo de prescrição para o Poder Público cobrar débitos tributários ou decadencial para constituir o crédito tributário.

Isto posto, no âmbito do Direito Administrativo, o Decreto 20.910/32 estabeleceu uma

# Superior Tribunal de Justiça

regra geral quando o sujeito passivo da relação jurídica for a Fazenda Pública, conforme segue:

Art. 1º do Decreto 20.910. As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

E, na hipótese inversa, quando o sujeito ativo for a Administração, somente previu regras específicas para determinadas ações administrativas, que se assemelham ao direito não-regulado em questão, conforme os seguintes exemplos, em especial o art. 1º da Lei 9.873/99:

Art. 1º da Lei 9.873/99. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Art. 173, *caput*, do CTN. O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos, contados: I - do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado; II - da data em que se tornar definitiva a decisão que houver anulado, por vício formal, o lançamento anteriormente efetuado.

Art. 174, *caput*, do CTN. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

Art. 142, *caput*, da Lei 8.112/90. A ação disciplinar prescreverá: I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão; II - em 2 (dois) anos, quanto à suspensão; III - em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência.

Art. 54 da Lei 9.784/99. Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

Art. 23 da Lei 8.429/92. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas: I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

Art. 13, § 1º, da Lei 9.847/99. Prescrevem no prazo de cinco anos, contado da data do cometimento da infração, as sanções administrativas previstas nesta Lei.

Art 1º da Lei 6.838/80. A punibilidade de profissional liberal, por falta sujeita a processo disciplinar, através de órgão em que esteja inscrito, prescreve em 5 (cinco) anos, contados da data de verificação do fato respectivo.

# Superior Tribunal de Justiça

Percebe-se, o prazo máximo de cinco anos é uma constante para as hipóteses de decadência ou prescrição nas relações com o Poder Público, seja por meio de regra geral quando está no pólo passivo da relação, seja por meio de inúmeras regras específicas quando está no pólo ativo da relação jurídica.

Dessa forma, entendo que não há motivo bastante para distiguir a hipótese dos autos ao das regras específicas similares, em que a Administração possui o prazo de 5 anos para apurar infrações, ou mesmo da regra geral que impõe o prazo de 5 anos para as ações dos administrados contra a Administração.

Nesse sentido, segue a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello (p. 907):

Vê-se, pois, que este prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de Direito Público, quer quando reportadas ao prazo para o administrado agir, quer quando reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos. Ademais, salvo disposição legal explícita, não haveria razão prestante para distinguir entre Administração e administrados no que concerne ao prazo ao cabo do qual faleceria o direito de reciprocamente proporem ações.

Aliás, 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. Segue trecho do voto condutor do acórdão:

Acerca do prazo para o exercício desse poder de polícia, doutrina e jurisprudência são uniformes na submissão do poder do Estado ao tempo, em obséquio da segurança jurídica, um dos fins colimados pelo Direito, eis que, como anota Hely Lopes Meirelles, citando J. J. Canotilho, "*A segurança jurídica é geralmente caracterizada como uma das vigas mestras do Estado de Direito. É ela, ao lado da legalidade, um dos princípios integradores do próprio conceito de Estado de Direito.*" (*in* Direito Administrativo Brasileiro, 26ª edição, Editora Malheiros, pág. 90).

No sistema de direito positivo brasileiro, contudo, o poder de polícia não se mostrou, anteriormente, submetido a prazos, estabelecendo-se apenas prazos prescricionais em favor da União, Estados e Municípios, como é da letra do Decreto nº 20.910/32, que "*Regula a prescrição quinquenal*".

Com efeito, falta previsão legal específica, aplicável à espécie.

É que não tem incidência o artigo 174 do Código Tributário Nacional, já que não se cuida de crédito de natureza tributária, tampouco as regras de prescrição do Código

Civil, uma vez que também não se trata de relação jurídica de direito privado, mas, sim, de relação jurídica de direito público, regendo-se, por força mesmo da natureza das coisas, pelas normas de Direito Administrativo, já que se cuida de crédito de natureza evidentemente administrativa, oriundo do exercício do poder de polícia do Estado.

Daí por que a doutrina vinha admitindo uniformemente a aplicação do prazo quinquenal também contra a Fazenda Pública, por incidência isonômica do Decreto nº 20.910/32, à exceção de Celso Antônio Bandeira de Mello que, também agora, passou a adotar o prazo quinquenal por ser uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de direito público, quer relativamente ao Estado, quer relativamente ao particular, como se recolhe no seguinte excerto de sua obra:

"(...)

No passado (até a 11ª edição deste Curso) sustentávamos que, não havendo especificação legal dos prazos de prescrição para as situações tais ou quais, deveriam ser decididos por analogia ao estabelecidos na lei civil, na conformidade do princípio geral que dela decorre: prazos longos para atos nulos e mais curtos para os anuláveis.

Reconsideramos tal posição. Remeditando sobre a matéria, parece-nos que o correto não é a analogia com o Direito Civil, posto que, sendo as razões que o informam tão profundamente distintas das que inspiram as relações de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte. Antes dever-se-á, pois, indagar do tratamento atribuído ao tema prescricional ou decadencial em regras genéricas de Direito Público.

Nestas, encontram-se duas orientações com tal caráter:

a) a relativa à prescrição em casos inversos, isto é, prescrição de ações do administrado contra o Poder Público. Como dantes se viu, o diploma normativo pertinente (Decreto 20.910 de 6.1.32, texto com força de lei, repita-se, pois editado em período no qual o Poder Legislativo estava absorvido pelo Chefe do Executivo) fixa tal prazo em cinco anos. Acresça-se que é este também o prazo de que o administrado dispõe para propor ações populares, consoante o art. 21 da Lei da Ação Popular Constitucional (Lei 4.717, de 29.6.65). Em nenhuma se faz discrimen, para fins de prescrição entre atos nulos e anuláveis. O mesmo prazo, embora introduzido por normas espúrias (as citadas medidas provisórias expedidas fora dos pressupostos constitucionais), também é o previsto para propositura de ações contra danos causados por pessoa de Direito Público ou de Direito Privado prestadora de serviços públicos, assim como para as ações de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta ou por danos oriundos de restrições estabelecidas por atos do Poder Público;

b) a concernente ao prazo de prescrição para o Poder Público cobrar débitos tributários ou decadencial para constituir o crédito tributário. Está fixado em cinco anos, conforme há pouco foi mencionado. Também já foi referido que, a teor da Lei 9.873, de 23.11.99 (resultante da conversão da Medida Provisória 1.859-17, de 22.10.99), foi fixado em cinco anos o prazo para prescrição da ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, a menos que esteja em pauta conduta criminosa, hipótese em que vigorará o previsto para ela. É, outrossim, de cinco anos, o prazo para a Administração, por si própria, anular seus atos inválidos dos quais hajam decorrido efeitos favoráveis

ao administrado, salvo comprovada má-fé (o que, entretanto, faz presumir prazo maior quando houver comprovada má-fé) consoante dispõe o art. 54 da lei 9.784, de 29.1.1999, disciplinadora do processo administrativo. Também aí não se distingue entre atos nulos e anuláveis.

Vê-se, pois, que este prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de Direito Público, quer quando reportadas ao prazo para o administrado agir, quer quando reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos. Ademais, salvo disposição legal explícita, não haveria razão prestante para distinguir entre Administração e administrados no que concerne ao prazo ao cabo do qual faleceria o direito de reciprocamente se proporem ações.

Isto posto, estamos em que, faltando regra específica que disponha de modo diverso, ressalvada a hipótese de comprovada má-fé em uma, outra ou em ambas as partes de relação jurídica que envolva atos ampliativos de direito dos administrados, o prazo para a Administração proceder judicialmente contra eles é, como regra, de cinco anos, quer se trate de atos nulos, quer se trate de atos anuláveis. (...)” (ob. cit., págs. 1.046/1.048).

[...]

De todo o exposto resulta que, conquanto se entenda não atribuir à Lei nº 9.873/99 aplicação subsidiária nos âmbitos estadual e municipal, eis que sua eficácia é própria do âmbito da Administração Pública Federal, direta e indireta, resta incontroverso, de todo o constructo doutrinário e jurisprudencial, que é de cinco anos o prazo prescricional para o ajuizamento da execução fiscal de cobrança de multa de natureza administrativa, contado do momento em que se torna exigível o crédito, com o vencimento do prazo do seu pagamento (cf. artigo 39 da Lei nº 4.320/64), aplicando-se o artigo 1º do Decreto nº 20.910/32 em obséquio mesmo à simetria que deve presidir os prazos prescricionais relativos às relações entre as mesmas partes e até autoriza, senão determina, a interpretação extensiva, em função de sua observância.

Isto posto, a tomada de contas especial está sujeita ao prazo decadencial de 5 anos desde quando exigível, limite temporal para que irregularidade nas contas gere presunção de prejuízo ao erário e importe na imputação do débito e multa ao responsável. Expirado esse prazo, ressalva-se a via judicial para eventual ação de ressarcimento, esta imprescritível, oportunidade em que deverá ser provado o efetivo prejuízo ao erário e a responsabilidade do acionado.

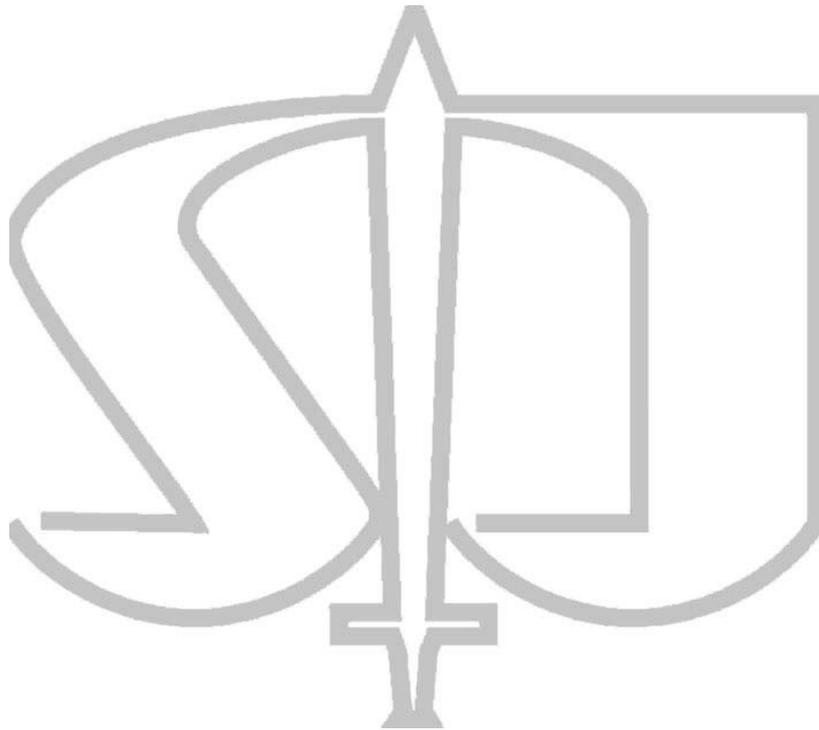
Assim, na espécie, verifica-se a ocorrência da decadência, tendo em vista que o repasse ocorreu em outubro de 1996, cessando a gestão da verba em 31/12/1996, com o término do mandato de Prefeito, sendo que a sua citação para o processo administrativo somente ocorreu em 16/1/2004.

Ante o exposto, **conheço** do recurso especial **em parte** e, nessa extensão, **dou-lhe**

# *Superior Tribunal de Justiça*

**provimento** 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. Ficam invertidos os ônus sucumbenciais fixados na sentença.

É o voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2014/0142962-8      **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.480.350 / RS**

Números Origem: 50008440420104047100 50108636920104047100 RS-50008440420104047100  
RS-50108636920104047100 RS-50123827920104047100  
TRF4-50123827920104047100

PAUTA: 17/12/2015

JULGADO: 02/02/2016

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **ANTÔNIO CARLOS FONSECA DA SILVA**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : JOSÉ ARNO APPOLO DO AMARAL

ADVOGADOS : REGINALD DELMAR HINTZ FELKER E OUTRO(S)  
BERNADETE LAU KURTZ

RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos

**SUSTENTAÇÃO ORAL**

Manifestou-se pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL o Exmo. Sr. Dr. Antônio Carlos Fonseca da Silva, Subprocurador-Geral da República.

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Após o voto do Sr. Ministro Relator conhecendo parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, dando-lhe provimento, no que foi acompanhado pelos Srs. Ministros Sérgio Kukina (Presidente) e Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), pediu vista a Sra. Ministra Regina Helena Costa. Aguarda o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho.

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.480.350 - RS (2014/0142962-8)**

**RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**

**RECORRENTE : JOSÉ ARNO APPOLO DO AMARAL**

**ADVOGADOS : REGINALD DELMAR HINTZ FELKER E OUTRO(S)  
BERNADETE LAU KURTZ**

**RECORRIDO : UNIÃO**

**VOTO-VISTA**

**A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA  
HELENA COSTA:**

Trata-se de Recurso Especial interposto por **JOSÉ ARNO APPOLO DO AMARAL**, contra acórdão prolatado pela 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado (fls. 1663/1674e):

*ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO ESPECIAL DE TOMADA DE CONTAS. TCU. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE CONTRADITÓRIO. VÍCIO NÃO VERIFICADO.*

*1. A pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao Erário é imprescritível. Por decorrência lógica, tampouco prescreve a Tomada de Contas Especial no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao Erário e à determinação do ressarcimento do prejuízo apurado. Precedente do STF.*

*2. Não havendo demonstração de qualquer ilegalidade no procedimento adotado pelo Tribunal de Contas da União, e, presente a observância do contraditório e ampla defesa, não há razão para desconstituição do acórdão impugnado.*

*3. 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.*

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 1.693/1.695).

Com amparo no art. 105, III, a e c, da Constituição da República, além de divergência jurisprudencial, aponta-se ofensa aos

# *Superior Tribunal de Justiça*

dispositivos a seguir relacionados, alegando-se, em síntese a "ocorrência da prescrição para atuação administrativa, porquanto incidiria à hipótese a prescrição quinquenal".

Alega que o termo inicial da prescrição, consoante art. 23, I da Lei n. 8.429/92 foi a cassação do mandato de Prefeito Municipal de Alvorada/RS, que se deu em 31.12.1996 e que a primeira medida administrativa ocorreu em 14.02.2003, com a notificação do Recorrente por edital para responder ao processo administrativo de tomada de contas.

Sustenta que foi condenado pelo Tribunal de Contas da União em 09.05.2006, mas absolvido após a oposição de embargos de declaração em 22.12.2006, sob fundamentação de que a prestação de contas era de responsabilidade da Prefeita que o sucedeu, uma vez que o Convênio n. 5.013/96 ocorreu na nova gestão.

Aduz que, na decisão administrativa de absolvição, foi determinada a abertura de novo processo de Tomada de Contas, para apuração da aplicação da verba recebida, no qual o Recorrente deu-se por citado em 18.04.2007.

Afirma que, em 02.04.2008, foi condenado pela Corte de Contas a ressarcir o valor originário de R\$ 71.400,00 (setenta e um mil e quatrocentos reais), acrescido de juros, correção monetária e multa e, como entre a cessação do mandato como Prefeito Municipal de Alvorada/RS e a condenação administrativa transcorreram mais de 5 (cinco) anos, deve ser reconhecida a prescrição.

Aponta violação aos arts. 31 da Lei n. 8.443/92 e 27, § 1º, da Lei 9.784/99, uma vez que o procedimento administrativo da Corte de Contas não observou o devido processo legal e a ampla defesa, não sendo permitido, ao Recorrente, produzir prova pericial e testemunhal, o que, aliado aos documentos apresentados, seria suficiente para comprovar a destinação dos recursos federais.

Indica, ainda, a ofensa ao art. 57 da Lei n. 8.443/92, na medida em que, inexistente dano ao Erário, a base de cálculo utilizada para arbitrar o valor da multa constituiu valor hipotético e violação à coisa

# *Superior Tribunal de Justiça*

julgada, em afronta ao art. 471 do Código de Processo Civil, tendo em vista que as contas da administração do Recorrente já tinham sido aprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado e pela Câmara de Vereadores, além de ter sido absolvido em ação de prestação de contas proposta pela sua sucessora na gestão municipal.

Sustenta, ainda, violação ao art. 884 do Código Civil, pois a condenação promovida pelo Tribunal de Contas da União, se mantida, ensejará o enriquecimento ilícito do Município de Alvorada/RS, em benefício do qual foram utilizadas as verbas questionadas.

Por fim, discorre acerca da nulidade do processo administrativo, ao argumento de que este teria iniciado após o transcurso do prazo prescricional e sem qualquer citação ou referência ao dispositivo legal em que se enquadraria a infração, tampouco a penalidade pretendida com sua instauração, com violação ao art. 26, VI, da Lei n. 9.784/99 e das Instruções Normativas ns. 13/96 e 56/07, do Tribunal de Contas da União.

Com contrarrazões (fls. 1771/1776), o recurso não foi admitido (fls. 1784/1787e), tendo sido interposto Agravo em Recurso Especial de fls. 1812/1816e.

O Senhor Relator Ministro Benedito Gonçalves deu provimento ao Agravo em Recurso Especial (fl. 1844e).

O Ministério Público Federal, no parecer de fls. 1865/1871e, opina pelo não conhecimento do Recurso Especial.

Em sessão de julgamento de 02.02.2016, o Ministro Benedito Gonçalves apresentou voto no sentido de conhecer parcialmente do Recurso Especial e, na parte conhecida, dar provimento ao recurso, para "julgar procedente o pedido inicial, desconstituindo a decisão do Tribunal de Contas da União no processo de tomada de contas especial do Convênio 5.013/96, ressaltando-se a via judicial para o pleito de eventual ressarcimento", com inversão dos ônus de sucumbência fixados na sentença.

Na oportunidade, o senhor Relator foi acompanhado pelos Ministros Sérgio Kukina e Olindo Menezes, aguardando para votar o

# Superior Tribunal de Justiça

Ministro Napoleão Nunes Maia Filho (fl. 1880e).

Naquela ocasião, solicitei vista dos autos para examiná-los com maior detenção, em razão da declaração de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria controvertida, bem como da ausência de jurisprudência desta 1ª Turma.

Passo ao exame da pretensão recursal.

Consoante pacífica jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, o conceito de tratado ou lei federal, previsto no art. 105, inciso III, a, da Constituição da República, deve ser considerado em seu sentido estrito, não compreendendo súmulas de tribunais, bem como atos administrativos normativos.

Nessa linha, a orientação firmada por esta Corte na Súmula 518, segundo a qual “*para fins do art. 105, III, a, da Constituição Federal, não é cabível recurso especial fundado em alegada violação de enunciado de súmula*”.

Desse modo, impõe-se o não conhecimento do recurso especial quanto à alegação de ofensa às Instruções Normativas ns. 13/96 e 56/07, do Tribunal de Contas da União.

Nesse sentido, os seguintes precedentes:

**PROCESSUAL CIVIL. SÚMULA. NÃO ENQUADRAMENTO NO CONCEITO DE LEI FEDERAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. OMISSÃO INEXISTENTE. LEVANTAMENTO DE DEPÓSITOS JUDICIAIS. CONTROVÉRSIA RELATIVA AO ESTORNO INDEVIDO DE JUROS. DESNECESSIDADE DE AJUIZAMENTO DE AÇÃO PRÓPRIA. (...)**

(REsp 1359988/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/06/2013, DJe 28/06/2013, destaque meu).

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. ANÁLISE DE RESOLUÇÃO. REGRAMENTO QUE NÃO SE SUBSUME AO CONCEITO DE LEI FEDERAL. NÃO OCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INTERRUÇÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. COBRANÇA INDEVIDA. DANO MORAL IN RE IPSA. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. JUROS DE MORA. TERMO INICIAL.**

*1. Não é possível, em recurso especial, a análise de*

*resolução de agência reguladora, visto que o referido ato normativo não se enquadra no conceito de "tratado ou lei federal" de que cuida o art. 105, III, a, da CF.*

*(...)*

*6. Agravo regimental a que se nega provimento.*

*(AgRg no AREsp 518.470/RS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/08/2014, DJe 20/08/2014, destaque meu).*

**AGRAVO REGIMENTAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. MULTA APLICADA PELO PROCON. ALEGADA VIOLAÇÃO DE DECRETO. OFENSA QUE NÃO SE ENQUADRA NO CONCEITO DE LEI FEDERAL. REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.**

*1. Conforme consignado na análise monocrática, é entendimento assentado na jurisprudência desta Corte que a alegação de violação de decreto regulamentar não pode ser conhecida, porquanto tal espécie normativa não se enquadra no conceito de "lei federal", conforme o permissivo constitucional do art. 105, III, "a". Precedentes.*

*(..).*

*(AgRg no AREsp 490.509/MS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/05/2014, DJe 15/05/2014, destaque meu).*

No que se refere às alegações de: 1) inobservância do devido processo legal na via administrativa; 2) inexistência de dano ao Erário; 3) que base de cálculo utilizada para arbitrar o valor da multa constituiu valor hipotético e 4) vulneração à coisa julgada e que a manutenção da condenação acarretará enriquecimento ilícito do Município de Alvorada/RS, verifico que as insurgências carecem de prequestionamento, uma vez que não analisadas pelo Tribunal de origem.

Com efeito, o requisito do prequestionamento pressupõe prévio debate da questão pelo tribunal de origem, à luz da legislação federal indicada, com emissão de juízo de valor acerca dos dispositivos legais apontados como violados.

No caso, apesar da oposição de embargos declaratórios, o tribunal de origem não analisou, ainda que implicitamente, a aplicação

# Superior Tribunal de Justiça

dos suscitados arts. 31 e 57, da Lei n. 8.443/92, 27, § 1º, da Lei 9.784/99, 884 do Código Civil e 471 do Código de Processo Civil.

Desse modo, não tendo sido apreciada tal questão pelo Tribunal *a quo*, a despeito da oposição de embargos de declaração, aplicável, à espécie, o teor da Súmula n. 211/STJ, *in verbis*: "Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal *a quo*".

Nessa linha:

**PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 284 DO STF, POR ANALOGIA. BENS PÚBLICOS. TERRENO DE MARINHA. ILEGALIDADE DO PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 211 DESTA CORTE SUPERIOR. REGISTRO IMOBILIÁRIO. CARACTERIZAÇÃO DO BEM COMO TERRENO DE MARINHA. MANDADO DE SEGURANÇA. VIA ADEQUADA. QUESTÃO MERAMENTE DE DIREITO. Oponibilidade em face da União. CARACTERIZAÇÃO DO BEM COMO PROPRIEDADE PARTICULAR. IMPOSSIBILIDADE. PROPRIEDADE PÚBLICA CONSTITUCIONALMENTE ASSEGURADA (CR/88, ART. 20, INC. VII).**

(...)

2. A controvérsia acerca da ilegalidade do procedimento demarcatório na espécie, pela desobediência do rito específico previsto no Decreto-lei n. 9.760/46 - vale dizer: ausência de notificação pessoal dos recorrentes - não foi objeto de análise pela instância ordinária, mesmo após a oposição de embargos de declaração, razão pela qual aplica-se, no ponto, a Súmula n. 211 desta Corte Superior.

(...)

5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido. Julgamento submetido à sistemática do art. 543-C do CPC e à Resolução n. 8/2008.

(REsp 1.183.546/ES, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/09/2010, DJe 29/09/2010, destaque meu).

Cabe ressaltar, ainda, que o Recorrente deveria ter alegado afronta ao art. 535, do Código de Processo Civil, de forma fundamentada, caso entendesse persistir omissão, contradição ou obscuridade no

# *Superior Tribunal de Justiça*

acórdão impugnado, possibilitando, assim, a análise de eventual negativa de prestação jurisdicional pelo tribunal de origem, sob pena de não conhecimento da matéria por ausência de prequestionamento, como ocorreu no presente caso.

Quanto ao mérito, o voto do Sr. Relator pode ser assim sintetizado:

1- As ações de ressarcimento são imprescritíveis, conforme dispõe o art. 37, § 5º, da Constituição da República, conforme julgamentos desta Corte em sede de ação de improbidade administrativa com pedido de ressarcimento ou nas ações com pedido exclusivo de ressarcimento ao erário;

2- A controvérsia não versa sobre "o exercício do direito de ação, ou seja, de pedir ressarcimento perante o Poder Judiciário. Ao contrário, tratam da imputação de débito e aplicação de multa promovida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa, oportunidade em que não há falar em exercício do direito de ação e, conseqüentemente, em imprescritibilidade";

3- Ocorrendo desvio de verbas ou qualquer outra ilegalidade que importe prejuízo aos cofres públicos poderá ser objeto de ação de ressarcimento, perante o Poder Judiciário, a qualquer tempo, uma vez que imprescritível, hipótese em que o ônus da prova do efetivo prejuízo e da responsabilidade do seu causador incumbe a quem pleiteia o ressarcimento;

4- No processo administrativo de Tomada de Contas Especial o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, que se torna o responsável pelo débito e multa por mera presunção de prejuízo ao Erário se ausente ou falha a prestação de contas. Assim, a atuação administrativa deve ter limites temporais, sob pena de ofensa aos princípios da ampla defesa e segurança jurídica;

5- Há uma lacuna legislativa, porquanto não há prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, devendo ser aplicado o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, nos termos dos art. 1º do Decreto n. 20.910/32 e 1º da Lei n. 9.873/99, apontando analogicamente o precedente da 1ª Seção desta Corte, julgado nos termos do art. 543-C do Código de

# Superior Tribunal de Justiça

Processo Civil, no REsp n. 1.105.442/RJ, Relator Ministro Hamilton Carvalhido, publicado no DJe 22.02.2011, no qual assentou pela aplicação do prazo de do art. 1º do Decreto n. 20.910/32 ao exercício do Poder de Polícia da Administração.

Assim, em resumo, o Senhor Relator, após fundamentada digressão acerca do instituto da decadência para Administração Pública conclui, em síntese, que há lacuna legislativa acerca do prazo para atuação do Tribunal de Contas, aplicando, assim, o prazo de cinco anos dos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei n. 9.873/99, tendo em vista que o repasse das verbas ocorreu em outubro de 1996, o mandato findou em 31.12.1996 e a citação para o processo administrativo de Tomada de Contas Especial somente 16.01.2004.

Dessarte, o Senhor Relator conhece parcialmente do Recurso Especial e, na parte conhecida, dá provimento ao recurso, para desconstituir a decisão do Tribunal de Contas da União, no processo de tomada de contas especial do Convênio 5013/96, ressaltando-se a via judicial para o pleito de eventual ressarcimento, bem como declara prescrita a multa administrativa aplicada.

O art. 37, § 5º, da Constituição da República assim dispõe:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. (destaque meu).*

As fiscalizações contábil, financeira e orçamentária, operacional e patrimonial da União e demais entes públicos da Administração Direta ou Indireta, por seu turno, serão exercidas pelo Congresso Nacional, mediante controle externo de responsabilidade do Tribunal de Contas da União:

# *Superior Tribunal de Justiça*

**Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

*Parágrafo único.* Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

**Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

A imputação de débito é processo administrativo que objetiva a identificação de responsáveis por danos causados ao Erário e a determinação de ressarcimento de valores malversados pelo administrador, com eficácia de título executivo.

Por sua vez, a Lei n. 8.443/92 estabelece a necessidade de instauração de processo de tomada de contas especial:

*Art. 8º. Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.* (destaques meus).

# Superior Tribunal de Justiça

Os arts. 16, III e 19 da Lei n. 8.443/92 constituem o fundamento legal para a imputação de débito pelo Tribunal de Contas da União:

*Art. 16. As contas serão julgadas:*

*III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:*

*a) omissão no dever de prestar contas;*

*b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;*

*c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;*

*d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.*

*Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, **havendo débito**, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.*

Assim, os agentes públicos e gestores de recursos públicos têm o dever de prestar contas, consoante arts. 70, parágrafo único e 71, II, da Constituição da República.

No caso, trata-se de Recurso Especial de José Arno Apollo do Amaral, objetivando provimento desconstitutivo de decisão do Tribunal de Contas da União, que lhe aplicou multa administrativa e determinou o ressarcimento dos valores decorrente do Convênio n. 5.013/96, firmado em junho de 1996, entre a Secretaria Estadual da Educação do Estado do Rio Grande do Sul e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, sendo o Autor, ora Recorrente, à época dos fatos, Prefeito Municipal de Alvorada/RS e executor do convênio.

O Supremo Tribunal Federal, no exame do Recurso Extraordinário n. 669.069/MG, da relatoria do Ministro Teori Zavascki, reconheceu a repercussão geral da matéria relativa à imprescritibilidade

das ações de ressarcimento por danos causados ao Erário, ainda que o prejuízo não decorra de ato de improbidade administrativa, em acórdão assim ementado:

**ADMINISTRATIVO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. INTERPRETAÇÃO DA RESSALVA FINAL PREVISTA NO ARTIGO 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.**

*Apresenta repercussão geral o recurso extraordinário no qual se discute o alcance da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário prevista no artigo 37, § 5º, da Constituição Federal.*

(RE 669069 RG, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, julgado em 02/08/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-166 DIVULG 23-08-2013 PUBLIC 26-08-2013 ).

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança n. 26.210/DF, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, entendeu que o processo administrativo de Tomadas de Contas Especial visa identificar os responsáveis pelos danos causados ao erário e, por consequência, estaria alcançado pela exceção da imprescritibilidade da parte final do art. 37, § 5º, da Constituição da República:

**MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.**

*I - O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor.*

*II - Precedente: MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau.*

*III - Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição.*

*IV - Segurança denegada.*

(MS 26210/DF - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgamento: 04/09/2008 Órgão

Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-192 DIVULG  
09-10-2008 PUBLIC 10-10-2008).

Na mesma linha os precedentes da 2ª Turma desta Corte, os quais concluíram pela imprescritibilidade da Tomada de Contas Especial "no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao Erário e à determinação do ressarcimento do prejuízo apurado":

**ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE. MULTA. PRESCRIÇÃO QÜINQUÊNAL. ART. 1º DA LEI 9.873/1999. INAPLICABILIDADE .**

1. A pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao Erário é imprescritível. Por decorrência lógica, tampouco prescreve a Tomada de Contas Especial no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao Erário e à determinação do ressarcimento do prejuízo apurado. Precedente do STF.

2. Diferente solução se aplica ao prazo prescricional para a instauração da Tomada de Contas no que diz respeito à aplicação da multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. Em relação à imposição da penalidade, incide, em regra, o prazo quinquenal .

3. Inaplicável à hipótese dos autos o disposto no art. 1º da Lei 9.873/1999, que estabelece que, nos casos em que o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal. Isso porque a instância de origem apenas consignou que as condutas imputadas ao gestor público não caracterizavam crime, sendo impossível depreender do acórdão recorrido a causa da aplicação da multa. Dessa forma, é inviável, em Recurso Especial, analisar as provas dos autos para verificar se a causa da imputação da multa também constitui crime (Súmula 7/STJ).

4. Recursos Especiais parcialmente providos para afastar a prescrição relativamente ao ressarcimento por danos causados ao Erário.

(REsp 894.539/PI, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2009, DJe 27/08/2009 - destaques meus).

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL.**

**REPARAÇÃO DE DANOS AO ERÁRIO. APURAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EX-VEREADORES. VALORES RECEBIDOS A MAIOR. IMPRESCRITIBILIDADE . PRECEDENTES DO STF E STJ.**

1. Diante da jurisprudência consolidada no STF e STJ, a pretensão de ressarcimento ao erário, independentemente de se tratar ou não de ato de improbidade administrativo, é imprescritível.

2. Recurso especial provido.

(REsp nº 1.350.656, MG, relatora a Ministra Eliana Calmon, DJe de 17/09/2013 - destaques meus)

No âmbito da 1ª Turma desta Corte há precedente no mesmo sentido:

**PROCESSUAL CIVIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. AÇÃO DE EXECUÇÃO. TÍTULO EXTRAJUDICIAL. CERTIDÃO DE DÉBITO EXPEDIDA POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. PRESCRIÇÃO INOCORRÊNCIA. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA .**

1. O Ministério Público ostenta legitimidade para a propositura de ação de execução de título extrajudicial oriundo de Tribunal de Contas Estadual. REsp 996031/MG, PRIMEIRA TURMA, DJ de 28/04/2008 e REsp 678969/PB, PRIMEIRA TURMA, DJ 13/02/2006.

2. É que a decisão de Tribunal de Contas Estadual, que, impõe débito ou multa, possui eficácia de título executivo, a teor do que dispõe o art. 71, § 3º, da Constituição Federal de 1988.

3. In casu, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, constatando irregularidades na remuneração dos agentes públicos do Município de Olímpia, durante o exercício de 1989, determinou a restituição dos mencionados valores à municipalidade in foco.

4. Outrora, a análise das contas da Prefeitura Municipal pelo Tribunal de Contas Estadual refere-se ao exercício de 1989 e, sua decisão ocorreu em 07.10.1991, interpostos os recursos cabíveis, a remessa das peças ao Ministério Público (com a formação do título executivo) se deu somente no ano de 1996, ano em que oposta a referida execução, sendo certo não ter transcorrido o prazo quinquenal, mercê da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória (fls. 297/298). (...)

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido.

(REsp 1.121.602/SP, relator o Ministro Luiz Fux, DJe 10.03.2010 - destaques meus).

Dessa forma, não obstante os precedentes mencionados, no processo administrativo de julgamento de contas, os fundamentos legais que autorizam a imputação de débito contemplam fatos típicos que se identificam com prejuízo causado ao Erário, mas não se limitam a este.

A condenação pelo Tribunal de Contas no ressarcimento de débito pode ocorrer, com base na **presunção** de ocorrência de dano ao Erário, decorrente de omissão no dever de prestar contas ou falta de comprovação da regular aplicação de recursos transferidos ou, com base na prática de ato reputado ilegítimo ou antieconômico, nos termos do art. 16, III, *a, b, c*, da Lei n. 8.433/92.

Por outro lado, a ressalva do artigo 37, § 5º, da Constituição da República, por contemplar exceção ao princípio da prescritibilidade, deve ser interpretada restritivamente e, portanto, nas hipóteses da aludida **presunção de dano** seria inadmissível como causa de pedir da ação de ressarcimento ali tratada. Vale dizer, não basta à Fazenda Pública provar a autoria do ilícito cometido, cumpre-lhe demonstrar a materialidade do suposto prejuízo.

Assim, cabe distinguir que: 1) somente está alcançada pela imprescritibilidade as hipóteses de "desfalque ou desvio de dinheiro, bens e valores públicos" (art. 16, III, *d*, da Lei n. 8.443/92) e 2) quando a rejeição de contas e a imputação de devolução de valores do TCU estiver fundamentada nos incisos *a, b* e *c* do mesmo dispositivo legal (omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou infração à norma legal ou regulamentar e dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico) deve incidir a prescrição para Administração Pública.

Nos processos de tomada e prestação de contas, nos quais há imputação de débito em razão da prática de **desfalque ou desvio** de recursos públicos, deve incidir a regra prevista no art. 37, § 5º, da

# *Superior Tribunal de Justiça*

Constituição da República; o mesmo não ocorre quando a imputação de débito estiver lastreada na presunção de ocorrência de dano ao erário, consoante art. 16, III, *a, b, c*, da Lei n. 8.433/92, sujeitando-se ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos dos art. 1º do Decreto n. 20.910/32 e 1º da Lei n. 9.873/99.

No caso, o Recorrente foi condenado pelo Tribunal de Contas ao pagamento de quantia referente a convênio celebrado pelo Município do qual foi mandatário, decorrente da não prestação de contas, nos termos do art. 16, III, *a*, da Lei n. 8.443/92 (fls. 1418/1424e)

No que se refere à aplicação de multa, o acórdão recorrido está conforme a jurisprudência desta Corte no sentido de que incide, em regra, o prazo prescricional (REsp 894.539/PI, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., julgado em 20/08/2009, DJe 27.08.2009).

Isto posto, **acompanho na íntegra o Sr. Relator, com os acréscimos da fundamentação apontados.**

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2014/0142962-8

**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.480.350 / RS**

Números Origem: 50008440420104047100 50108636920104047100 RS-50008440420104047100  
RS-50108636920104047100 RS-50123827920104047100  
TRF4-50123827920104047100

PAUTA: 05/04/2016

JULGADO: 05/04/2016

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : JOSÉ ARNO APPOLO DO AMARAL

ADVOGADOS : REGINALD DELMAR HINTZ FELKER E OUTRO(S)  
BERNADETE LAU KURTZ

RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos  
Administrativos

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista da Sra. Ministra Regina Helena Costa, a Turma, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, deu-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina (Presidente), Regina Helena Costa (voto-vista), Napoleão Nunes Maia Filho e Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, ocasionalmente, nesta assentada, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves, Relator.