



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL EXTRAJUDICIAL E DE NEGOCIAÇÃO

PARECER REFERENCIAL Nº. 00010/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.107525/2019-14

INTERESSADOS: FNS FUNDACAO NACIONAL DE SAUDE E OUTROS

ASSUNTOS: ARQUIVAMENTO EM RAZÃO DE PRESCRIÇÃO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES. CONTRATO DE FINANCIAMENTO DE ATIVIDADES (CFA) Nº 273/2001. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CONFIGURAÇÃO DE PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE DOLO ESPECÍFICO. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPRESCRITIBILIDADE AFASTADA (TEMA 897/STF). NOVO MARCO NORMATIVO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU Nº 98/2024 E PORTARIA TCU Nº 121/2025. LIMITE DE VALOR DE ALCANCE DAS TCES E DO BANCO DE ARQUIVAMENTO POR PRESCRIÇÃO (BAP). DÉBITOS INFERIORES A R\$ 20.000,00. ORIENTAÇÃO FORMAL DA COORDENAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (AUDTCE/TCU). POSSIBILIDADE DE ARQUIVAMENTO DIRETO E MOTIVADO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. REQUISITOS E DIRETRIZES PARA APLICAÇÃO DO PARECER REFERENCIAL EM CASOS ANÁLOGOS.

I – Informações obrigatórias, conforme art. 4º, I, da Portaria CGU/AGU nº 5/2022:

- a) Número do processo que de origem: 25000.107525/2019-14
- b) Órgão de destino da MJR: Ministério da Saúde;
- c) Validade: 2 (dois) anos, a contar da aprovação, nos termos do art. 11 da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022.
- d) Dê-se ciência dos termos deste Parecer ao Órgão demandante e ao DEINF/CGU/AGU;

1. RELATÓRIO

1. Trata-se, na origem, de Processo Administrativo paradigma referente à apuração de débitos oriundo do Contrato de Financiamento de Atividades - CFA nº 273/2001, firmado entre a Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária - ABRACO, para a implementação do projeto intitulado: “I ENCONTRO DE COMUNICADORAS COMUNITARIAS PARA EDUCAÇÃO EM DST/AIDS”, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica 914/BRA/59 – UNESCO.

2. Compulsando os autos, observa-se que a demanda já foi objeto de análise no âmbito desta Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (CONJUR/MS), conforme consubstanciado na NOTA n. 00877/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 04089/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU (Sapiens seq. 16-17; SEI/MS 0036438658), notadamente para examinar a ocorrência da prescrição da pretensão ao ressarcimento.

3. À época, esta CONJUR/MS registrou que não foram encontrados elementos que indicassem a presença de dolo dos responsáveis, bem como concluiu ter sido consumada a prescrição intercorrente e a prescrição da pretensão ao ressarcimento, de acordo com os documentos analisados naquela ocasião.

4. Na sequência, os autos foram remetidos à Procuradoria-Geral da União (PGU/AGU) para verificar a possibilidade de ressarcimento ao erário decorrente de ato de improbidade administrativa.

5. Em resposta, a PGU/AGU lavrou a NOTA n. 02002/2023/PGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 16946/2023/PGU/AGU (Sapiens seq. 16-17; SEI/MS 0037171306), no qual restou concluído que “*não se vislumbrou nos autos uma intenção de não prestar contas, mas sim um atraso na entrega das contas, que, de fato resultou em um valor de dano ao erário, todavia sem cumprir os requisitos para configuração de ato de improbidade administrativa. Portanto, não existe outra medida a ser adotada por esta CGPRO, senão o arquivamento dos autos.*”

6. Ademais, a PGU/AGU salientou que “*eventual ressarcimento ao erário envolvendo o tema objeto deste NUP é imprescritível, desde que se possa comprovar o ato de improbidade doloso. Sendo assim, a proposta de arquivamento destes autos não é definitiva, podendo a qualquer momento em que haja novos elementos probatórios ser desarquivado com a finalidade reconstituição do patrimônio público.*”

7. Após a manifestação da PGU/AGU, este consultivo redirecionou os autos ao Fundo Nacional da Saúde – FNS/MS para ciência e à Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde (CONJUR/MS), para apurar eventual responsabilidade pela prescrição.

8. A manifestação exarada pela CORREG/MS consta no Despacho 0052814908 (pendente de juntada ao Sapiens), na qual a unidade informa que *“face o enorme quantitativo de demandas, envolvendo denúncias das mais diversas matizes, que aportam nesta Corregedoria, o caso em tela vem sendo alvo de instrução prévia, coletando-se as informações e documentação necessária, dentro de parâmetros de priorização de análise estabelecidos que contemplam os prazos prescricionais de cada denúncia, com vistas a manter a eficácia dos procedimentos correccionais.”*

9. Além disso, a CORREG/MS também destaca que *“no caso em comento, resta por conseguinte que a denúncia em tela, não restou, por ora, ter ensejado procedimento disciplinar acusatório. O qual, como alhures mencionado carece da análise dos indícios de autoria e materialidade.”*

10. No âmbito da Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente – SVSA/MS, secretaria finalística responsável pelo Contrato de Financiamento de Atividades número 273/01, a Coordenação-Geral de Planejamento, Orçamento e Monitoramento da Execução Financeira (CGPO/SVSA) exarou o Despacho 0053528517 (Sapiens seq. 24), com vistas a submeter os autos a esta CONJUR/MS para manifestação específica, nos seguintes termos:

"(...)

Diante desse cenário, considerando que todas as medidas administrativas cabíveis para ressarcimento foram adotadas, e que o processo de TCE possui rito próprio, distinto do PAD, submetem-se os autos à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde para manifestação quanto:

À possibilidade de arquivamento do processo no âmbito da SVSA/MS, sem afronta aos normativos vigentes, tendo em vista a prescrição e a impossibilidade de inserção do débito no BAP em razão do limite de valor;

À viabilidade de arquivamento, em casos análogos, quando não for possível dar prosseguimento à cobrança por indícios de prescrição e também não couber registro no BAP, observando-se o disposto na Instrução Normativa TCU nº 98/2024, a Decisão Normativa TCU nº 155/2016 e a Portaria TCU nº 122/2018.

(...)"

11. Em prosseguimento, por meio do Despacho 0053608204 (Sapiens seq. 25), a Coordenação de Demandas de Órgãos Externos de Vigilância em Saúde e Ambiente (CGOEX/SAES) encaminhou os autos a este consultivo para manifestação acerca dos pontos formulados pela CGPO/SVSA.

12. Este Órgão consultivo, por sua vez, emitiu a NOTA Nº 00087/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU (Sapiens Seq. 26), por meio do qual concluiu:

Por todo o exposto, conclui-se que, de acordo com a Instrução Normativa – TCU nº 98, de 27 de novembro de 2024, regulamentada pela Portaria-TCU nº 121, de 25 de agosto de 2025, **não há, por ora**, possibilidade de arquivamento do processo em questão no âmbito da SVSA/MS, tal como questionado pela Secretaria finalística, **salvo se subsistir norma alteradora ou orientação formal por parte do TCU que permita tal procedimento**. Assim, sugere-se que a área técnica priorize o cadastramento dos dados relativos ao processo no BAP, conforme explicitado neste estudo.

13. Em resposta a essa Manifestação, a Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente, por meio do DESPACHO SVSA/COEX/SVSA/MS (Sapiens Seq. 29, SEI/MS - 0054669075), encaminhou orientação formal expedida pelo Tribunal de Contas da União, assinado por Paulo Vinicius Menezes da Silveira, da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (Sapiens Seq. 28, SEI/MS - 0054662759) que cancela o arquivamento desse tipo de processo prescrito, nos seguintes termos:

"Assim, pode ser possível o arquivamento do processo no âmbito desse Ministério, desde que a decisão administrativa esteja adequadamente motivada e registre: a) o histórico das providências adotadas; b) a existência de indícios de prescrição; c) a inexistência, até o momento, de elementos suficientes para imputação dolosa; d) a inviabilidade de encaminhamento da cobrança pelas vias ordinárias indicadas; e e) a impossibilidade de registro no BAP, à luz do entendimento administrativo adotado quanto ao limite de R\$ 20.000,00 e, se for o caso, das demais vedações normativas incidentes.

Por fim, seria prudente que a decisão de arquivamento faça referência expressa ao entendimento administrativo adotado no caso, a fim de resguardar a motivação do ato e demonstrar que a medida decorreu da conjugação, no caso concreto, entre o reduzido valor do débito, os indícios de prescrição e a impossibilidade de processamento pela via do BAP, segundo a interpretação aplicada pela área competente." (grifei)

14. Prosseguindo, a área técnica, nesta assentada, encaminha o DESPACHO SVSA/COEX/SVSA/MS (Sapiens Seq. 32, SEI 0054906545), de 04 de maio de 2026, através da qual indica um elevado quantitativo de processos semelhantes que demandam uma manifestação jurídica uniforme:

Diante do exposto, informamos que esta CGPO/SVSA possui atualmente 317 (trezentos e dezessete) processos com lapso temporal superior a 5 (cinco) anos, sem análise e sem adoção de procedimentos de cobrança, assim distribuídos:

- I - 33 (trinta e três) processos oriundos de relatórios do DENASUS;
- II - 1 (um) processo oriundo de auditoria da FUNASA; e
- III - 283 (duzentos e oitenta e três) processos oriundos de auditorias da CGU.

15. Retornam os autos, com as informações complementares, para fins de manifestação conclusiva por parte da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde - CONJUR/MS a respeito da consulta formulada no o Despacho SVSA/CGPO/SVSA/MS (Sapiens Seq. 25, SEI 0053528517), mais precisamente quanto aos seguintes pontos:

a) possibilidade de arquivamento do processo no âmbito da SVSA/MS, sem afronta aos normativos vigentes, tendo em vista a prescrição e a impossibilidade de inserção do débito no BAP em razão do limite de valor;

b) viabilidade de arquivamento, em casos análogos, quando não for possível dar prosseguimento à cobrança por indícios de prescrição e também não couber registro no BAP, observando-se o disposto na Instrução Normativa TCU nº 98/2024, a Decisão Normativa TCU nº 155/2016 e a Portaria TCU nº 122/2018.

16. É o relatório.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1 PRELIMINARMENTE - DAS PREMISSAS METODOLÓGICAS E ATENDIMENTO AOS REQUISITOS QUE JUSTIFICAM A EMISSÃO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

17. Com a expedição da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, foi instituída a manifestação jurídica referencial (MJR), que tem como premissa a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica padronizada em casos repetitivos e que com grande volume de tramitação.

18. Nessas hipóteses, cabe à área técnica atestar no processo que o caso se amolda ao parecer referencial, dispensando, assim, a análise individualizada da Consultoria Jurídica acerca das questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes sobre o tema. Vejamos o seu teor:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014.

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos. Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

19. Ressalte-se que, recentemente, a Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022, passou a disciplinar a manifestação jurídica referencial, reproduzindo, em seu artigo 3º, §2º, os requisitos objetivos autorizadores da elaboração de ditas manifestações que já estavam prescritos na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, in litteris:

Art. 3ºA Manifestação Jurídica Referencial tem como premissa a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica padronizada em casos repetitivos. (...)

§ 2ºA emissão de uma MJR depende do preenchimento dos seguintes requisitos:

I -comprovação de elevado volume de processos sobre a matéria; e

II -demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

20. Da simples leitura dos normativos acima transcritos, percebe-se para a elaboração de manifestações referenciais no âmbito das Consultorias Jurídica faz-se mister a presença de dois requisitos cumulativos: a comprovação do elevado volume de processos sobre a matéria e demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

21. Nesses casos, quando presentes os requisitos autorizadores, a Consultoria Jurídica pode produzir uma manifestação jurídica referencial, dispensando a análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

22. No caso concreto, conforme o DESPACHO SVSA/COEX/SVSA/MS (Sapiens Seq. 32, SEI 0054906545), de 04 de maio de 2026, para além do processo paradigma ora em exame, restou identificado um elevado quantitativo de processos semelhantes que demandam uma manifestação jurídica uniforme:

Diante do exposto, informamos que esta CGPO/SVSA possui atualmente 317 (trezentos e dezessete) processos com lapso temporal superior a 5 (cinco) anos, sem análise e sem adoção de procedimentos de cobrança, assim distribuídos:

I - 33 (trinta e três) processos oriundos de relatórios do DENASUS;

II - 1 (um) processo oriundo de auditoria da FUNASA; e

III - 283 (duzentos e oitenta e três) processos oriundos de auditorias da CGU.

23. Nesse passo, é inconteste que o volume de processos sobre o tema causa um significativo impacto sobre a atuação deste órgão Consultivo, o que compromete a celeridade dos serviços administrativos prestados, além de reduzir o tempo que dispõe o Advogado da União para examinar processos mais complexos e que exigem uma análise jurídica mais detida e profunda.

24. Por fim, o segundo requisito resta atendido, uma vez que a atividade jurídica exercida se restringe à verificação do atendimento às exigências legais a partir da conferência de documentos juntados aos autos, eis que, a rigor, inexistente qualquer controvérsia ou dúvida jurídica relevante e complexa acerca da matéria que obrigue a uma análise individualizada.

25. Portanto, considerando que os processos em análise apresentam identidade de pedido, de causa de pedir e de fundamentação jurídica, a adoção de um Parecer Jurídico Referencial é a medida que melhor atende ao interesse público, garantindo uma resposta coesa, célere e juridicamente fundamentada às áreas técnicas interessadas.

26. Também cabe destacar o que dispõe a Lei Complementar nº 73/1993, que instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, naquilo que trata da competência das Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios:

Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;

(...)

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;

27. De igual modo, consoante competências estabelecidas pela Lei Complementar nº 73/93 e nos termos do Enunciado de Boa Prática Consultiva - BPC nº 07, da Consultoria-Geral da União - CGU/AGU, o presente exame circunscreve-se ao tema contido nos autos e às informações ora apresentadas, não se adentrando em aspectos relativos ao mérito da demanda discutida, cujo teor é transcrito a seguir:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

28. A análise em tela limita-se a questões estritamente jurídicas, e visa subsidiar a avaliação final por parte das autoridades/gestores da Pasta assessorada, não adentrando em aferição de questões técnicas e de conveniência e oportunidade, os quais competem exclusivamente à área técnica e respectivos gestores.

29. Configuram-se, pois, recomendações dirigidas às autoridades que efetivamente possuem competência decisória no processamento das demandas, e não determinação vinculativa. Pode o gestor, assim, entendendo em sentido diverso, adotar outras medidas, desde que apresente a devida motivação e justificativa nesse sentido.

2.2 DO REGIME DA PRESCRIÇÃO SOB A ÓTICA DO STF E DO TCU (RESOLUÇÃO Nº 344/2022 E IN Nº 98/2024)

30. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral), fixou a tese de que "*é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*". Alinhando-se a esse entendimento, e visando unificar os prazos previstos na Lei nº 9.873/1999, o Tribunal de Contas da União editou a Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022, a qual passou a regular a prescrição nos processos de controle externo.

31. Com o advento da novel Instrução Normativa TCU nº 98, de 27 de novembro de 2024, que revogou a IN TCU nº 71/2012, o marco regulatório das Tomadas de Contas Especiais foi reformulado, mantendo-se, contudo, a incidência da prescrição nos moldes da Resolução TCU nº 344/2022. Desse modo, o regime prescricional rege-se por duas modalidades distintas e cumulativas de prazos, os quais operam a perda do direito de agir do Estado:

a) **Prescrição ordinária (ou principal)**: opera-se no prazo de **cinco anos**, contados a partir da data em que a

prestação de contas deveria ter sido apresentada ou da data do fato gerador do dano, interrompendo-se por atos inequívocos de apuração do fato, pela notificação do responsável ou por decisão condenatória;

b) **Prescrição intercorrente**: opera-se se o processo administrativo permanecer paralisado por mais de **três anos**, pendente de julgamento ou despacho de mero impulsionamento, cujos atos de mero expediente (como pedidos de vista ou juntada de procurações) não possuem o condão de interromper a contagem do prazo.

32. No caso que serve de paradigma a este parecer referencial (CFA nº 273/2001), conforme explicitado nas manifestações da desta CONJUR-MS (NOTA n. 00877/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU) e PGU, a ocorrência de ambas as espécies de prescrição restou sobejamente caracterizada. O prazo final para a apresentação das contas deu-se em 26 de novembro de 2001. Contudo, o primeiro ato inequívoco de cobrança e apuração pela Administração (Ofício nº 1309/2007-UAD) ocorreu apenas em 18 de maio de 2007 (data do recebimento da notificação pelo responsável), consumando-se um intervalo de 5 anos, 5 meses e 22 dias (SEI 0036125989). Configurada está, portanto, a prescrição ordinária quinquenal.

33. Ademais, verifica-se também a incidência da prescrição intercorrente. Após a emissão do relatório técnico conclusivo em 05 de março de 2009 (SEI 9936549), os autos ficaram totalmente paralisados, sem qualquer movimentação relevante ou despacho de impulsionamento voltado à elucidação dos fatos, até a publicação do Edital de Notificação nº 11 no Diário Oficial da União, ocorrida em 04 de julho de 2019 (SEI 10114093). Esse interregno de **mais de dez anos** supera com folga o limite trienal da prescrição intercorrente, fulminando de forma definitiva qualquer possibilidade de cobrança do débito ou de aplicação de penalidades ao ex-gestor.

2.3 DO DOLO E DA IMPRESCRITIBILIDADE LIMITADA AO TEMA 897/STF

34. É imperioso destacar que a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário não constitui regra absoluta em nosso ordenamento jurídico. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o **Tema 897 da Repercussão Geral (RE 852.475)**, delimitou o alcance do art. 37, § 5º, da Carta Magna, fixando a seguinte tese jurídica: "são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa".

35. Por conseguinte, a imprescritibilidade exige, de forma cumulativa e obrigatória, a presença de dois requisitos de alta densidade jurídica:

- a) a ocorrência de um ato tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992); e
- b) que referida conduta tenha sido praticada com **dolo específico**, não se admitindo a modalidade culposa ou o dolo genérico.

36. Com a promulgação da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que promoveu profundas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, a modalidade culposa foi expressamente banida do sistema de defesa da probidade. Atualmente, exige-se a demonstração cabal do dolo específico, definido como a vontade livre e consciente do agente de alcançar o resultado ilícito tipificado em lei, não bastando a mera voluntariedade ou a atuação negligente do administrador.

37. No âmbito do processo paradigma, a apuração realizada pela Procuradoria-Geral da União (PGU/AGU), por meio da Nota nº 02002/2023/PGU/AGU (Sapiens Seq. 16-17; SEI 0037171306), concluiu pela inexistência de indícios de dolo ou de má-fé por parte do responsável pelo CFA nº 273/2001.

38. Nesse aspecto, tem-se que a jurisprudência pátria, consolidada no Superior Tribunal de Justiça, aponta que o mero atraso ou mesmo a omissão na prestação de contas, desacompanhados de elementos que demonstram o intuito deliberado de ocultar desvio de finalidade ou locupletamento ilícito, configuram irregularidade administrativa de natureza formal e culposa, incapaz de atrair as sanções da Lei nº 8.429/1992 (cf. AgRg no REsp 1382436/RN, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 30/08/2013)^[1].

39. Ausente o dolo específico e arquivada a apuração no âmbito da PGU/AGU, resta afastada a hipótese de imprescritibilidade prevista no Tema 897/STF. Aplica-se, desse modo, a regra geral da prescritibilidade.

2.4 ADVENTO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA – TCU Nº 98, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2024, REGULAMENTADA PELA PORTARIA-TCU Nº 121, DE 25 DE AGOSTO DE 2025. INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA NOVA NORMA. CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO BANCO DE ARQUIVAMENTO POR PRESCRIÇÃO (BAP).

40. A Instrução Normativa – TCU nº 98, de 27 de novembro de 2024, em seu art. 36, revogou a Instrução Normativa TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, passando a dispor sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial.

41. Posteriormente, foi editada a Portaria-TCU nº 121, de 25 de agosto de 2025, com a finalidade de regulamentar a Instrução Normativa – TCU nº 98, de 27 de novembro de 2024, revogando-se, portanto, a Portaria-TCU nº 122, de 20 de abril de 2018 (art. 51, da Portaria-TCU nº 121, de 25 de agosto de 2025).

42. De acordo com o voto do Ministro Relator Walter Alencar Rodrigues, prolatado na sessão do dia 17/11/2024, no bojo do **Acórdão 2469/2024-TCU-Plenário**, referente ao Projeto de alteração da INSTRUÇÃO NORMATIVA-TCU 71/2012, “a ideia de criar sistema que possibilite o cadastro de processos considerados prescritos pelos órgãos e entidade de origem está fundamentada nos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, com o objetivo de permitir a atuação célere da Corte, em face das novações judiciais ocorridas.”

43. Dentre as inovações trazidas pela Instrução Normativa – TCU nº 98, de 27 de novembro de 2024, destacam-se: a) os valores mínimos para a instauração de tomada de contas; b) o aprimoramento da prevenção de prescrições; c) a criação do **Banco de Arquivamento por Prescrição (BAP)**; d) a possibilidade de responsabilização a quem deu causa à prescrição; e, ainda, a instituição do Sistema de Prevenção à Prescrição.

44. Conforme divulgado pelo Tribunal de Contas da União em seu sítio eletrônico oficial na internet^[1] “o Banco de Arquivamento por Prescrição foi projetado para cadastrar processos que estejam parados por mais de cinco anos, seja na fase administrativa ou na fase interna da Tomada de Contas Especial.” Uma vez realizado o registro no BAP, o processo é arquivado provisoriamente e passa a ser monitorado pelo TCU. Caso não haja movimentação no prazo de três anos, o arquivamento torna-se definitivo, de forma automática”.

45. O art. 9º, parágrafo único, da IN TCU nº 98/2024 prevê que as hipóteses que ensejam o cadastro no BAP não autorizam, em regra, o arquivamento definitivo no âmbito do próprio órgão, sendo obrigatório o registro no referido sistema de controle externo.

46. Contudo, a operacionalização prática do sistema informatizado do TCU (módulo e-TCE) revelou um obstáculo técnico intransponível para os órgãos setoriais, haja vista que os débitos com valores inferiores a R\$ 20.000,00 não são processados ou admitidos para cadastro no sistema BAP, conforme interpretação sistêmica das regras de integração de dados do Tribunal e as diretrizes de fomento à eficiência administrativa, e consoante esclarecido no “Webinário TCE em Foco: Banco de Arquivamento por Prescrição”^[2], aos 48’ minutos, realizado pela AudTCU no “Youtube” transmitido em 28 de outubro de 2025.

47. Nesse contexto, os procedimentos que por ventura tenham sido cadastrados no BAP e que possuam débitos inferiores a R\$ 20.000,00 (vinte mil Reais), portanto, foram arquivados automaticamente pelo TCU, de modo que o próprio sistema do BAP não aceita o registro de novos processos cujo valor do débito seja inferior a R\$20.000,00. Por seu turno, da leitura dos normativos em questão - Instrução Normativa – TCU nº 98, de 27 de novembro de 2024 e Portaria-TCU nº 121, de 25 de agosto de 2025 - é possível se concluir que há uma dispensa do cadastramento dos processos prescritos que envolvam débitos inferiores a R\$ 20.000,00, sendo possível o seu arquivamento com a devida motivação, conforme se extrai dos seguintes dispositivos:

Portaria-TCU nº 121, de 25 de agosto de 2025

Art. 24. (...)

§ 3º Serão arquivados automaticamente no sistema e-TCE os débitos inferiores ao limite de que trata o § 2º do art. 6º da Instrução Normativa-TCU nº 98, de 2024, sem prejuízo da necessidade de adoção das medidas de cobrança administrativa de que trata o artigo o § 3º do art. 6º da referida Instrução Normativa.

Instrução Normativa - TCU 98, de 27 de Novembro de 2024

Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

(...)

§ 2º Para efeito do somatório mencionado no § 1º, devem ser desconsiderados os débitos que, por responsável, são inferiores ao limite de R\$ 20.000,00 previsto na Portaria Normativa AGU nº 90, de 8 de maio de 2023, que regulamenta o art. 1º-A da Lei nº 9.469/1997 e o art. 19-D da Lei 10.522/2002.

48. Para se afastar qualquer dúvida quanto a estas conclusões, a SVSA/MS consultou formalmente a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE/TCU) em 16 de março de 2026 (SEI 0054081441).

49. Em resposta clara e objetiva transmitida por correspondência eletrônica oficial (SEI 0054662648), o assessor técnico da unidade do TCU esclareceu que, para situações caracterizadas por débitos inferiores a R\$ 20.000,00 e que se encontrem prescritos, não há utilidade prática na manutenção indefinida do processo apenas para fins formais, concluindo que:

(...)

"Assim, pode ser possível o arquivamento do processo no âmbito desse Ministério, desde que a decisão administrativa esteja adequadamente motivada e registre: a) o histórico das providências adotadas; b) a existência de indícios de prescrição; c) a inexistência, até o momento, de elementos suficientes para imputação dolosa; d) a inviabilidade de encaminhamento da cobrança pelas vias ordinárias indicadas; e e) a impossibilidade de registro no BAP, à luz do entendimento administrativo adotado quanto ao limite de R\$ 20.000,00 e, se for o caso, das demais vedações normativas incidentes.

Por fim, seria prudente que a decisão de arquivamento faça referência expressa ao entendimento administrativo adotado no caso, a fim de resguardar a motivação do ato e demonstrar que a medida decorreu da conjugação, no caso concreto, entre o reduzido valor do débito, os indícios de prescrição e a impossibilidade de processamento pela via do BAP, segundo a interpretação aplicada pela área competente." (grifei)

(...)

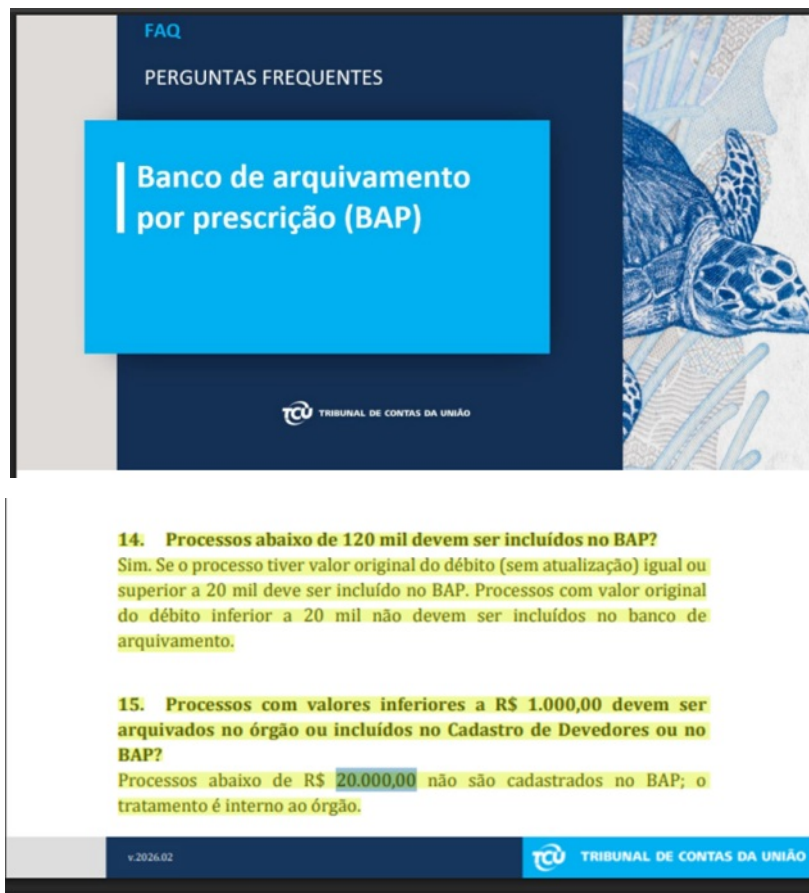
50. Corroborando esse entendimento, relativo a adoção do parâmetro de processos com débitos inferiores a R\$20.000,00, que se encontrem prescritos e reste constatada a ausência de ato doloso de improbidade administrativa, destaca-se o excerto abaixo colacionado extraído do voto do Ministro Relator Walter Alencar Rodrigues, prolatado na sessão do dia 17/11/2024, no bojo do Acórdão 2469/2024-TCU-Plenário, referente ao Projeto de alteração da INSTRUÇÃO NORMATIVA-TCU 71/2012:

“(...)

Para além das propostas já examinadas, também acolho as trazidas pela AudTCE no sentido da atualização do valor mínimo para a instauração das tomadas de contas especiais, fixado em R\$ 100 mil desde 2016. Com isso, salvo determinação em contrário do Tribunal, **fica dispensada a instauração de TCE** se o valor do débito for inferior a R\$ 120 mil, bem como **se o valor for inferior ao limite de R\$ 20 mil**, para fins de somatório de débitos de um mesmo responsável, em consonância com o previsto na Portaria Normativa AGU 90/2023.

(...)”

51. Ademais, a própria FAQ^[3] sobre o tema disponível no sítio eletrônico oficial do TCU na internet deixa claro que não haverá registro no BAP de processos com débitos inferiores a R\$20.000,00:



FAQ
PERGUNTAS FREQUENTES

Banco de arquivamento por prescrição (BAP)

TCU TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

14. Processos abaixo de 120 mil devem ser incluídos no BAP?
Sim. Se o processo tiver valor original do débito (sem atualização) igual ou superior a 20 mil deve ser incluído no BAP. Processos com valor original do débito inferior a 20 mil não devem ser incluídos no banco de arquivamento.

15. Processos com valores inferiores a R\$ 1.000,00 devem ser arquivados no órgão ou incluídos no Cadastro de Devedores ou no BAP?
Processos abaixo de R\$ 20.000,00 não são cadastrados no BAP; o tratamento é interno ao órgão.

v. 2026.02

TCU TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

52. A orientação formal da unidade técnica do TCU e de todos os esclarecimentos prestados em seu sítio eletrônico oficial, conferem plena legalidade e segurança jurídica para que o Ministério da Saúde realize o arquivamento direto dos autos no âmbito da própria SVSA/MS ou quaisquer outra unidade administrativa. A medida homenageia os princípios constitucionais da proporcionalidade, da eficiência e da economicidade, evitando o dispêndio de recursos humanos e financeiros com o controle e a guarda de processos físicos ou eletrônicos cuja utilidade prática e possibilidade jurídica de ressarcimento são nulas ou consideradas financeiramente irracionais, dada a ausência do custo-benefício em prosseguir com cobranças de valores, cujo custo para o erário seja maior para o prosseguimento do processo administrativo do que o próprio débito a ser recuperado, na linha definida pela Advocacia-Geral da União, através da Portaria Normativa AGU nº 90, de 8 de maio de 2023, que regulamenta o art. 1º-A da Lei nº 9.469/1997 e o art. 19-D da Lei 10.522/2002.

53. Isto posto, não obstante seja possível o arquivamento do processo administrativo com débito inferior a R\$20.000,00 - no contexto específico e excepcional desta Manifestação Jurídica Referencial - importa ressaltar que o arquivamento necessita ser devidamente motivado pela autoridade competente para a aplicação legítima e segura das conclusões deste Parecer Jurídico Referencial aos processos análogos identificados pela área técnica (ou a quaisquer outros que

venham a surgir em condições idênticas).

54. Desse modo, a autoridade administrativa competente deverá, de forma obrigatória, emitir decisão fundamentada em cada processo, atestando o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos objetivos:

- a) o valor original do débito atualizado monetariamente até 1º de janeiro de 2024 seja comprovadamente inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), enquadrando-se como limite de pequena monta estabelecido pela Portaria Normativa AGU nº 90/2023;
- b) seja constatada a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória (seja a prescrição ordinária quinquenal ou a prescrição intercorrente trienal), em conformidade com as regras estabelecidas pela Resolução TCU nº 344/2022 e pela Instrução Normativa TCU nº 98/2024;
- c) inexistam nos autos elementos indiciários mínimos, provas ou manifestações de órgãos de controle interno ou externo que apontem para a prática de ato doloso de improbidade administrativa (dolo específico) pelo responsável pelo dano, circunstância que afasta de pronto a imprescritibilidade de que trata o Tema 897/STF;
- d) estejam devidamente documentadas nos autos as tentativas infrutíferas de cobrança e de notificação do responsável pelas vias administrativas ordinárias, demonstrando o exaurimento das medidas razoáveis de autotutela;
- e) seja registrada a impossibilidade ou a desnecessidade de inclusão do débito no sistema informatizado do Banco de Arquivamentos por Prescrição (BAP) do TCU, motivada pelas restrições operacionais e pelo limite de valor de R\$ 20.000,00 aplicável à plataforma de controle externo;
- f) a decisão de arquivamento faça referência expressa ao presente Parecer Jurídico Referencial e ao entendimento administrativo formalizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial do TCU na correspondência eletrônica de 10 de abril de 2026 (SEI 0054662648), a fim de resguardar a motivação do ato e demonstrar a boa-fé e a regularidade da atuação do gestor público.

55. Portanto, uma vez expedido o ato administrativo com a devida fundamentação, contemplando os pontos acima destacados, esta Consultoria Jurídica alinha-se ao entendimento exarado pela AudTCE/TCU em 16 de março de 2026 (SEI 0054081441), pela possibilidade excepcional do arquivamento dos processos administrativos prescritos no âmbito do Ministério da Saúde, sem necessidade de cadastramento no Banco de Arquivamento por Prescrição - BAP do Tribunal de Contas da União.

3. CONCLUSÃO

56. Diante de todo o exposto, opina-se pela possibilidade jurídica de arquivamento direto e definitivo, no âmbito do próprio Ministério da Saúde dos processos administrativos prescritos que se enquadrem nas hipóteses aqui analisadas, dispensando-se a remessa individualizada de cada processo a esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (CONJUR-MS).

57. Para a aplicação legítima e segura das conclusões deste Parecer Jurídico Referencial aos processos análogos identificados pela área técnica (ou a quaisquer outros que venham a surgir em condições idênticas), a autoridade administrativa competente da SVSA/MS deverá, de forma obrigatória, emitir decisão fundamentada em cada processo, atestando o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos:

- a) o valor original do débito atualizado monetariamente até 1º de janeiro de 2024 seja comprovadamente inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), enquadrando-se como limite de pequena monta estabelecido pela Portaria Normativa AGU nº 90/2023;
- b) existam indícios robustos e fundamentados da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória (seja a prescrição ordinária quinquenal ou a prescrição intercorrente trienal), em conformidade com as regras estabelecidas pela Resolução TCU nº 344/2022 e pela Instrução Normativa TCU nº 98/2024;
- c) inexistam nos autos elementos indiciários mínimos, provas ou manifestações de órgãos de controle interno ou externo que apontem para a prática de ato doloso de improbidade administrativa (dolo específico) pelo responsável pelo dano, circunstância que afasta de pronto a imprescritibilidade de que trata o Tema 897/STF;
- d) estejam devidamente documentadas nos autos as tentativas infrutíferas de cobrança e de notificação do responsável pelas vias administrativas ordinárias, demonstrando o exaurimento das medidas razoáveis de autotutela;
- e) seja registrada a impossibilidade ou a desnecessidade de inclusão do débito no sistema informatizado do Banco de Arquivamentos por Prescrição (BAP) do TCU, motivada pelas restrições operacionais e pelo limite de valor de R\$ 20.000,00 aplicável à plataforma de controle externo;
- f) a decisão de arquivamento faça referência expressa ao presente PARECER REFERENCIAL N.º.00010/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU e ao entendimento administrativo formalizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial do TCU na correspondência eletrônica de 10 de abril de 2026 (SEI 0054662648), a fim de resguardar a motivação do ato e demonstrar a boa-fé e a regularidade da atuação do gestor público.

58. Este Parecer possui caráter referencial, com prazo de validade de 2 anos, a partir de sua aprovação, nos termos do art. 11 da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, devendo ser aplicado a todos os processos administrativos com objeto idêntico que venham a ser protocolados com o mesmo teor, dispensando-se a análise jurídica individualizada, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 e Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022.

59. A área técnica competente deverá analisar e atestar o enquadramento do caso concreto ao presente Parecer, dispensando-se a remessa do procedimento para exame individualizado pela Consultoria Jurídica, conforme o Anexo I desta Manifestação.

60. Em caso de dúvidas quanto à aplicação desta Manifestação Jurídica Referencial, deve a área técnica submeter a matéria à Consultoria Jurídica.

61. Destaca-se que este órgão jurídico poderá atuar de ofício em eventuais mudanças neste parecer referencial, o que será informado imediatamente à área técnica.

62. Este Parecer Jurídico Referencial deverá ser encaminhado ao DEINF/CGU/AGU, para ciência e adoção de providências pertinentes, bem como, ao Órgão assessorado, qual seja, a Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente do Ministério da Saúde.

63. Em cumprimento ao Memorando Circular nº 009/2018-CGU/AGU (NUP 00400.000314/2018-37), de 15 de março de 2018, informa-se que é impossível de estimar o valor econômico deste processo administrativo.

AMARO BANDEIRA DE ARAUJO JUNIOR
Advogado da União
Coordenador-Geral Extrajudicial e de Negociação
CONJUR-MS/CGU/AGU

ANEXO I

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo: Referência/objeto:

Atesto que o presente processo adequa-se à manifestação jurídica referencial correspondente ao PARECER REFERENCIAL Nº. 00010/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU, cujas recomendações restaram plenamente atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa do processo para fins de prévio exame por parte da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União (AGU) e e Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022.

_____, ____ de _____ de 20 ____.

Assinatura do Responsável

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000107525201914 e da chave de acesso 0f52ae13

Notas:

1. Nesse sentido: PJE 0808341-93.2018.4.05 .8109 EMENTA CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ABSOLVIÇÃO. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. INEXISTÊNCIA DE PROVAS DE DOLO E/OU MÁ-FÉ POR PARTE DO DEMANDADO. SENTENÇA ABSOLUTÓRIA MANTIDA. RECURSO IMPROVIDO. 1. Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Município de Pacatuba/CE em face de ALEXANDRE MAGNO MEDEIROS ALENCAR imputando-lhe a prática da conduta descrita no art. 11, VI, da Lei n. 8.429/92. 2. Segundo a inicial (ID. 14413408), fora firmado o Convênio nº 657123/2009, entre o Ministério da Educação e o Município de Pacatuba/CE, que visava à aquisição de mobiliário escolar e equipamentos para o Centro de Educação Infantil - CEI José Rodrigues de Lima, com vigência no período de 30/12/2009 a 26/09/2012, cujo prazo para prestação de contas se estendeu até 16/01/2015. A vigência do convênio, portanto, havia se dado no mandato exercido pelo ex-prefeito municipal José Roberto Franklin Cavalcante (mandato 2009/2012), enquanto a prestação de contas deveria ter ocorrido até a data em que o Chefe do Poder Executivo Municipal era ALEXANDRE (mandato 2013/2016). 3. Encerrada a instrução processual, fora prolatada a sentença (ID. 17549080), que julgou improcedentes os pedidos formulados na inicial e absolveu o demandado por considerar que não houvera comprovação de dolo, nem má-fé por parte deste

4. Irresignado, o FNDE apresentou apelo aduzindo, em suma, que, sendo incontroversa a ausência de prestação de contas por parte do demandado, evidente seria a prática de ato de improbidade administrativa, motivo pelo qual a absolvição deveria ser convertida em condenação (ID. 17777951). 5. Rememorado em essência, passemos a analisar a sentença combatida: SENTENÇA 1. Relatório Trata-se de ação civil pública promovida pelo MUNICÍPIO DE PACATUBA/CE em desfavor do ESPÓLIO DE JOSÉ ROBERTO FRANKLIN CAVALCANTE e ALEXANDRE MAGNO MEDEIROS ALENCAR, pretendendo a condenação dos demandados pela prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, inciso XI e no art. 11, inciso I da Lei nº 8.429/92, com a aplicação das sanções civis e políticas cominados no art. 12, inciso II e III, do mesmo diploma legal, inclusive ao ressarcimento aos cofres públicos, em virtude de irregularidades praticadas no âmbito do Convênio n.º 657123/2009 (SIAFI n.º 655767), firmado com Ministério da Educação através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, no valor de R\$ 100.229,19 (cem mil, duzentos e vinte e nove reais e dezenove centavos), tendo por objeto a aquisição de mobiliário escolar e equipamentos para o Centro de Educação Infantil - CEI José Rodrigues de Lima, oriundos do Programa PTA/Equipamentos. Narra a inicial que o processo licitatório e a aquisição dos objetos ocorreu durante égide da gestão municipal de JOSÉ ROBERTO FRANKLIN CAVALCANTE (2009-2012), ao passo que a prestação de contas se estendeu até 16/01/2015, durante a égide da gestão municipal de ALEXANDRE MAGNO MEDEIROS ALENCAR (2013-2016). Segundo o promovente, os referidos gestores deixaram de comprovar perante o órgão convenente a escorreita aplicação dos recursos, não prestando contas, o que ocasionou a inscrição do Município no CAUC/SIAFI/SIGPC, configurando ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, inciso XI e no art. 11, inciso I da Lei nº 8.429/92 Na exordial, rogou pela realização da indisponibilidade dos bens dos demandados. Anexou documentos. Para fins de fixação da competência deste Juízo, foi proferido despacho (Id. 4058109.14469660) determinando a intimação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Ministério Público Federal - MPF para manifestarem interesse em integrar a lide. Intimados, o MPF e o FNDE informaram possuir interesse em intervir na demanda (Id. 4058109.14546480 e 4058109.14713991). Na sequência, foi determinada a notificação dos requeridos para apresentar manifestação nos termos do art. 17, § 7º, da Lei nº 8.492/92 (Id. 4058109.14723135). Regularmente notificada, a representante legal do ESPÓLIO DE JOSÉ ROBERTO FRANKLIN CAVALCANTE, ANA KELLY PINTO CAVALCANTE, apresentou manifestação alegando a ilegitimidade passiva dos sucessores, em virtude da inexistência de patrimônio transferido pelo de cujus aos herdeiros (Id. 4058109.15017206). Por sua vez, o demandado ALEXANDRE MAGNO MEDEIROS ALENCAR apresentou manifestação (Id. 4058109.15046747) na qual alegou, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva, por não ser o ordenador de despesas da secretaria municipal de educação. Aduz, ainda, que não houve qualquer prejuízo ao Erário e muito menos ocorreu qualquer conduta que caracterize violação a qualquer princípio que rege a Administração Pública ou ato de improbidade administrativa, tendo em vista que os recursos provenientes do convênio mencionado foram devidamente aplicados no Município de Pacatuba, não havendo falar, ainda, em dolo ou culpa. Em seguida, foi proferida decisão recebendo a inicial (Id. 0808341-93.2018.4.05.8109), nos termos do art. 17, § 9º, da Lei nº 8.429/92 em relação ao demandado ALEXANDRE MAGNO MEDEIROS ALENCAR, bem como determinando a intimação dos autores para que diligenciassem a fim de identificar os sucessores do falecido JOSÉ ROBERTO FRANKLIN CAVALCANTE, seu espólio ou inventariante, demonstrando a existência de bens ou da abertura de inventário, bem como a indicação de dano ao erário quanto ao objeto do processo, sob pena de extinção do feito sem resolução do mérito. Manifestação do MPF pugnando por dilação de prazo para a busca de bens em nome do falecido JOSÉ ROBERTO FRANKLIN CAVALCANTE (Id. 4058109.15245613). Contestação do demandado Alexandre Magno Medeiros Alencar (Id. 4058109.15325887) na qual alega, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva. No mérito, aduziu que não houve qualquer prejuízo ao Erário e muito menos ocorreu qualquer conduta que caracterize violação a qualquer princípio que rege a Administração Pública ou ato de improbidade administrativa, não havendo falar em dolo ou culpa. Manifestação do MPF pugnando pela extinção do feito em relação ao espólio de JOSÉ ROBERTO FRANKLIN CAVALCANTE, em razão da ausência de localização de bens (Id. 4058109.15430478). Réplicas do MPF e do FNDE à contestação apresentada pelo demandado (Id. 4058109.15477124 e 4058109.15494942). Em seguida, o juízo proferiu decisão extinguindo o processo sem resolução do mérito em face do ESPÓLIO DE JOSÉ ROBERTO FRANKLIN CAVALCANTE, pela perda superveniente do interesse processual. Na oportunidade, abriu-se prazo às partes para especificação de provas (Id. 4058109.15711975). O MPF e o promovido requereram a produção de prova testemunhal, a qual foi deferida e colhida pelo juízo em audiência de instrução e julgamento (Id. 4058109.16094774). O MPF apresentou alegações finais (Id. 4058109.16647151) em que, em síntese, defendeu a configuração de ato de improbidade administrativa, uma vez que o réu teria se omitido em adotar qualquer medida com o objetivo de resguardar o patrimônio público, devendo ser considerado responsável solidário, nos termos da Súmula 230 do TCU. O FNDE atravessou alegações finais (Id. 4058109.16857386) na qual ratificou os termos da inicial, pugnando pela procedência do pedido. Por fim, o réu ALEXANDRE MAGNO MEDEIROS ALENCAR apresentou alegações finais (Id. 4058109.16954374), ratificando a defesa apresentada na contestação no sentido da ausência de dolo ou de culpa na sua conduta, o que teria sido corroborado pela prova testemunhal colhida nos autos. É o relatório. Passo a decidir. 2. Fundamentação (...) 2.2. Mérito Na espécie, pretendem os promoventes a condenação do réu nas sanções da LIA, decorrentes de irregularidades ocorridas no cumprimento do objeto do Convênio n.º 657123/2009 (SIAFI n.º 655767) com o firmado com Ministério da Educação através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. A irregularidade consistiria, singularmente, na omissão no dever de prestação de contas, previsto no art. 11, inciso VI da Lei nº 8.429/92, in verbis: Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (...) VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo; A apresentação da prestação de contas, no tempo exigido por lei, permite à Administração aferir a legalidade dos atos praticados e comprovar o efetivo cumprimento do convênio firmado. Quando o responsável se omite no dever de prestar contas, faltam à Administração os elementos necessários àquela aferição, esvaziando-se, assim, a eficácia de um dos principais mecanismos elaborados pela Administração Pública para o controle da transparência e legalidade do uso da máquina estatal. A finalidade da norma, assim, é a de evitar que irregularidades cometidas por aqueles que sejam responsáveis por recursos públicos deixem de ser objeto de apuração, já que a prestação de contas configura um instrumento de controle da Administração. Ao não prestar contas, o Administrador Público não atende ao fim da norma, pois deixa de fornecer os meios para o controle pretendido. Saliente-se que o mero atraso ou omissão no cumprimento da obrigação de prestar contas não configura ato de improbidade administrativo. Para isso, a conduta deve estar associada ao dolo ou à má-fé, caso contrário, estaremos diante de mera ilegalidade administrativa, distinta da gravidade que permeia as sanções por improbidade administrativa. A propósito, este é o entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça: ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. APRESENTAÇÃO TARDIA. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE DOLO. 1. A configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/92 somente é possível se demonstrada prática dolosa de conduta que atente contra os princípios da Administração Pública. 2. A ausência de prestação de contas, quando ocorre de forma dolosa, acarreta violação ao Princípio da Publicidade. Todavia, o simples atraso na entrega das contas, sem que exista dolo na espécie, não configura ato de improbidade. 3. Hipótese em que não foi demonstrada a indispensável prática dolosa da conduta de atentado aos princípios da Administração Pública. Ausência de ato de improbidade administrativa. Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1382436/RN, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2013, DJe 30/08/2013) No caso sob exame, analisando detidamente os elementos probatórios colhidos nos autos, entendo que o elemento subjetivo - dolo, má-fé ou culpa grave - não se encontra presente. Com efeito, o Convênio n.º 657123/2009 (SIAFI n.º 655767) tinha por objeto a aquisição de mobiliário escolar e equipamentos para o Centro de Educação Infantil - CEI José Rodrigues de Lima no Município de Pacatuba/CE, tendo sido executado integralmente na gestão do prefeito JOSÉ ROBERTO FRANKLIN CAVALCANTE, com vigência entre 30/12/2009 a 26/09/2012 (Ofício n.º 506/2015 do FNDE - Id. 4058109.14713992). O prazo limite para a prestação de contas era pra findar-se em 25/11/2012, 60 (sessenta) dias após o fim do prazo de execução, no entanto, por motivo ainda não esclarecido, o prazo para a prestação de contas foi estendido até 16/01/2015, adentrando na gestão do réu ALEXANDRE MAGNO MEDEIROS ALENCAR. Apesar dos esforços da gestão municipal do promovido ALEXANDRE MAGNO MEDEIROS ALENCAR, não se localizou nos arquivos da municipalidade os documentos necessários para efetivação da prestação de contas do Convênio, fato que foi confirmado pelas testemunhas ANA KELLY PINTO CAVALCANTE, Secretária Municipal de Educação da Prefeitura de Pacatuba/CE durante os anos de 2009 a 2012, DIVA MEDEIROS DO CARMO, Secretária Municipal de Educação da Prefeitura de Pacatuba/CE durante os anos de 2013 a 2016, e FRANCISCA GERCÍLIA BEZERRA FERNANDES, funcionária da empresa que prestava assessoria na parte de projetos e prestação de contas para a Prefeitura de Pacatuba/CE, durante o interím de 2013 a 2014. Ora, ante a desídia da gestão anterior não só de armazenar adequadamente os documentos, como também de prestar adequadamente as contas do Convênio que ele mesmo executou, o réu se viu impossibilitado materialmente de cumprir com a sua obrigação constitucional (CF, art. 70, § único), circunstância suficiente para afastar o dolo ou a má-fé formadora do ato de improbidade administrativa. Saliente-se que o ente convenente - FNDE - foi devidamente cientificado do obstáculo material pelo gestor municipal. Por fim, impende referir que a Súmula 230 do TCU tem âmbito de aplicação exclusiva na análise da responsabilidade administrativa pelo respectivo órgão de controle externo, não balizando a responsabilidade por ato de improbidade administrativa, que, como já salientado, deve estar sempre ancorado em dolo (má-fé) ou culpa grave, não demonstrados na espécie. 3. Dispositivo Ante o exposto, julgo improcedente os pedidos, resolvendo o mérito na forma do art. 487, inciso I do CPC. Sem custas. Sem honorários (Lei nº 7.347/85, art. 18). Sentença sujeita ao reexame necessário, segundo aplicação analógica do art. 19, da Lei nº 4.717/65 e em prestígio ao novel entendimento do Superior Tribunal de Justiça (EREsp 1.220.667-MG, Rel. Min. Herman Benjamin, por unanimidade, julgado em 24/5/2017, DJe 30/6/2017). Maracanaú/CE, na data indicada no sistema. 6. Com acerto o magistrado em seu alinhavar e arremate, senão vejamos: No caso, de fato, ALEXANDRE não prestou contas atinentes ao convênio comentado. Todavia, o convênio fora inteiramente executado na gestão de seu antecessor que, por seu turno, não deixou nos arquivos da prefeitura os documentos necessários

para que ALEXANDRE prestasse contas. Dessas constatações, chega-se à outra: a ausência de prestação de contas, nos termos demonstrados, não ocorreu por dolo e/ou culpa do demandado, senão por desorganização da gestão anterior. Por tudo isso, cumpre rememorar, como bem fez o magistrado que "o mero atraso ou omissão no cumprimento da obrigação de prestar contas não configura ato de improbidade administrativo. Para isso, a conduta deve estar associada ao dolo ou à má-fé, caso contrário, estaremos diante de mera ilegalidade administrativa, distinta da gravidade que permeia as sanções por improbidade administrativa . 7. Em suma, diante da não comprovação efetiva das condutas - com seus elementos objetivos e subjetivos -, não há como se considerar configurado ato de improbidade administrativa aventado. 8. Sentença mantida . 9. Recurso improvido. ffmp
(TRF-5 - ApelRemNec: 08083419320184058109, Relator.: DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO MACHADO CORDEIRO, Data de Julgamento: 31/08/2021, 2ª TURMA)
2. <https://www.youtube.com/live/fFcVO9aoKxU?si=kGvB9t-sn9mh4oT9>
3. https://portal.tcu.gov.br/uploads/FAQ_Banco_de_Arquivamentos_por_Prescricao_BAP_v2026_02_f23d5b96bb.pdf



Documento assinado eletronicamente por AMARO BANDEIRA DE ARAUJO JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3199091406 e chave de acesso 0f52ae13 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): AMARO BANDEIRA DE ARAUJO JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-05-2026 20:00. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BL. G, EDIF. SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA-DF, CEP 70058-900

DESPACHO Nº 01823/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.107525/2019-14

INTERESSADOS: Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - SVSA/MS e outros

ASSUNTO: Parecer referencial. Processo administrativo sancionador. Dano ao erário. Hipóteses de impossibilidade de prosseguimento à cobrança por indícios de prescrição e também não couber registro no BAP, observando-se o disposto na Instrução Normativa TCU nº 98/2024, a Decisão Normativa TCU nº 155/2016 e a Portaria TCU nº 122/2018

1. **Aprovo** o Parecer Referencial n. 00010/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU, exarado pelo Advogado da União Amaro Bandeira de Araujo Junior, Coordenador-Geral Extrajudicial e de Negociação, adotando seus fundamentos e conclusões.

2. Pelas razões indicadas, **atesto** que houve atendimento aos requisitos constantes da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.

3. Com isso, fica dispensada a análise individualizada, por parte desta Consultoria Jurídica, dos processos que guardem relação inequívoca e direta com os temas ora apreciados, sendo necessário que a área técnica:

- i) ateste, de maneira expressa, que o caso concreto se amolda à manifestação referencial; e
- ii) mencione a manifestação referencial acostando-a aos autos do procedimento.

4. Destaco, ainda, que a vigência do Parecer Referencial n. 00010/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU é de 2 (dois) anos, contados da presente data.

5. Nestes termos, ao Apoio Administrativo para que:

a) junte as manifestações ao SEI e encaminhe os autos:

- a.1) à Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - SVSA/MS, em resposta;
- a.2) ao Gabinete da Secretaria-Executiva (GAB/SE/MS), para avaliar a divulgação às demais unidades técnicas da Pasta, considerando a natureza abstrata do parecer referencial ora aprovado e a possibilidade de balizar o encerramento de processos similares por outras áreas além da SVSA/MS;
- a.3) à Assessoria Especial de Controle Interno, para conhecimento;

b) abra tarefa de ciência, no SAPIENS:

- b.1) ao Departamento de Inteligência Jurídica e Inovação (DIJI/SGE/AGU);
- b.2) ao Departamento de Gestão Administrativa (DGA/CGU/AGU);
- b.3) ao Consultor Jurídico e aos Advogados da União atuantes nas Coordenações-Gerais Extrajudicial e de Negociação, de Contencioso Judicial e de Assuntos de Saúde desta Consultoria Jurídica; e
- b.4) à Coordenação de Gestão Técnica e Administrativa (COGAD/CONJUR/MS), para publicação da manifestação referencial nas páginas do Ministério da Saúde e da Advocacia-Geral da União;

c) após, archive o presente processo no Sistema Sapiens, até nova provocação.

Brasília, 03 de junho de 2026.

JOÃO BOSCO TEIXEIRA

Advogado da União

Consultor Jurídico Substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000107525201914 e da chave de acesso 0f52ae13



Documento assinado eletronicamente por JOÃO BOSCO TEIXEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3223451384 e chave de acesso 0f52ae13 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOÃO BOSCO TEIXEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 03-06-2026 09:21. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
