



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA  
COORDENAÇÃO DE CONSULTORIA E ACESSORAMENTO JURÍDICO  
AV. GRAÇA ARANHA, Nº 35, SALA 801, CENTRO, CEP 20.030-002, RIO DE JANEIRO-RJ TELEFONES: (21) 3037-6352/6096 ENDEREÇO ELETRÔNICO: PROCURADORIA@ANCINE.GOV.BR

**PARECER REFERENCIAL n. 00004/2022/CAJ/PFEANCINE/PGF/AGU**

**NUP: 01416.012599/2022-29**

**INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA - ANCINE**

**ASSUNTO: MANIFESTAÇÃO REFERENCIAL SOBRE PRESCRIÇÃO EM PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. RESOLUÇÃO TCU Nº 344, DE 11 DE OUTUBRO DE 2022.**

- I- Manifestação referencial sobre prescrição em processos de prestação de contas. Resolução TCU Nº 344, de 11 de outubro de 2022.
- II- Entendimento do Tribunal de Contas da União sobre os diversos questionamentos apresentados.
- III- O disposto na Resolução TCU Nº 344, de 2022, deve ser aplicado a todos os processos de prestação de contas em andamento na ANCINE, independentemente do momento em que fora iniciado o procedimento.
- IV- Exemplos de atos praticados pela Administração, considerados pelo TCU como causas interruptivas do prazo prescricional.
- V- O valor de "100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial", mencionado no parágrafo único do art. 12, deve ser calculado considerando a **soma de todos os débitos de uma mesma proponente** para o julgamento das contas, apurada nos diversos processos de prestação de contas da responsável.
- VI- Não é razoável imputar responsabilidade a servidores da ANCINE, verificada a ocorrência da prescrição antes de 11 de outubro de 2022, data da edição da mencionada Resolução, uma vez que havia a perspectiva da não ocorrência da prescrição.
- VII- Reconhecida a ocorrência da prescrição, o processo deve ser arquivado, salvo se o valor das contas analisadas for superior a 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial, o que corresponde atualmente a dez milhões de reais (parágrafo único do art. 12).
- VIII - No caso da prescrição ocorrer após a entrada em vigor da Resolução TCU nº 344, de 2022, haverá necessidade de apurar a responsabilidade de quem lhe deu causa. Apurar responsabilidade não significa imputação de responsabilidade, até porque, no procedimento de apuração, podem ser apresentadas justificativas que afastem a responsabilização dos servidores que atuaram no processo.
- IX - Sugere-se dar ciência ao Diretor-Presidente acerca de todas as prescrições ocorridas e à Corregedoria da ANCINE daquelas ocorridas após a entrada em vigor da Resolução do TCU.
- X- Este parecer poderá ser utilizado em todos os processos de prestação de contas em que for reconhecida a prescrição.
- XI- Recomenda-se que deve o administrador, imediatamente, lançar mão de todos os meios que estejam ao seu alcance para que de forma racional e otimizada identifique, dê andamento urgente e tratamento prioritário para os processos com maior risco de prescrição, adotando todas as medidas que se fizerem necessárias para evitar a sua ocorrência (da prescrição).

Ilmo. Sr. Procurador-Chefe,

1. Trata-se de manifestação jurídica referencial a ser utilizada nos processos administrativos relativos a prestação de contas de projetos audiovisuais, em especial quando for abordada a prescrição ou prescrição intercorrente, tendo em vista o novo entendimento do Tribunal de Contas da União sobre o tema.
2. No Despacho nº 378-E/2022/SEF/SPR (SEI 2610505), a Superintendência de Prestação de Contas formula os seguintes questionamentos

"1. Tendo em vista a recente divulgação da Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022, que regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, considerando o item 9 dos assuntos gerais da 858ª Reunião Deliberativa da Diretoria Colegiada da ANCINE e, com o intuito de conferir segurança jurídica aos processos de prestação de contas do passivo e atuais, solicitamos esclarecimentos quanto à aplicabilidade da Resolução em referência aos processos de prestação de contas da ANCINE.

2. A SPR vinha adotando nos processos de prestação de contas as orientações desta Procuradoria Federal que sustentavam a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário associada a processo de controle externo, a exemplo do Parecer nº 00152/2020/CAJ/PFEANCINE/PGF/AGU, de 09/ 12/2020 (SEI 1844379) e Parecer nº 00053/2021/CAJ/PFEANCINE/PGF/AGU (SEI 1986442). Com a publicação da Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022, entendemos, salvo melhor juízo, que a tese da imprescritibilidade foi prejudicada, devendo ser avaliada a aplicabilidade da Resolução TCU nº 344 aos processos de prestação de contas na ANCINE. Está correto nosso entendimento? Em caso afirmativo, solicitamos os seguintes esclarecimentos para fins de aferição da ocorrência da prescrição nos processos de prestação de contas:

2.1. Considerando-se que a Resolução TCU nº 344 entra em vigor com processos de prestação de contas em

andamento, como aplicar a contagem do prazo prescricional a estes processos? Em especial:

2.1.1. Qual data devemos considerar como marco inicial da vigência da Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022?

2.1.2. Caso o último ato administrativo interruptivo tenha sido praticado antes da entrada em vigor da Resolução TCU nº 344, devemos contar o prazo prescricional a partir deste último ato ou da data da entrada em vigor da Resolução TCU nº 344?

2.1.3. Nos processos em que já havia requisito para prescrição, mas que continuaram em andamento na prestação de contas devido ao entendimento anterior pela imprescritibilidade, podemos reconhecer a prescrição ou devemos continuar a análise da prestação de contas? Por exemplo, um processo que esteve paralisado por mais de 3 anos, cuja análise foi retomada com base na tese da imprescritibilidade antes da vigência da Resolução TCU nº 344, pode ser agora considerado prescrito? Ou devemos considerar que a prescrição foi interrompida com a retomada da análise?

2.1.4. Considerando as causas interruptivas da prescrição previstas no art. 5º da Resolução TCU nº 344 e o disposto no Parecer n.00065/2020/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU (SEI 1710063), na ocorrência de um ato interruptivo, devemos reiniciar a contagem do prazo prescricional a partir de qual data: da data da prática do ato ou da data da ciência do ato pelo administrado? A título exemplificativo, no envio de Ofícios de Diligências às proponentes, devemos considerar como marco interruptivo a data do envio do Ofício (por e-mail ou postagem) ou a data da confirmação do recebimento do Ofício pelo destinatário (confirmação por e-mail ou data do AR ou Edital)?

2.2. Considerando a aplicabilidade da Resolução TCU nº 344/2022 aos processos do passivo em reanálise por força do Acórdão TCU 721/2019 – Plenário, solicitamos esclarecimentos quanto aos atos interruptivos desses processos. Tendo em vista que o referido Acórdão determinou a reanálise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais aprovados, com ou sem ressalvas, nos termos da IN nº 124/2015, esses processos possuem, de forma geral e sem prejuízo de outros, os seguintes marcos na análise de prestação de contas: (i) Apresentação da prestação de contas pela proponente sob a vigência de IN anterior; (ii) Análise das contas sem a análise complementar prevista no art. 2º, XXVI, da IN nº 124/2015; (iii) Decisão pela aprovação ou aprovação com ressalvas das contas sem a análise complementar prevista no art. 2º, XXVI, da IN nº 124/2015, (iv) Notificação à ANCINE do Acórdão TCU 721/2019. Considerando estas etapas, perguntamos:

2.2.1. As Decisões pela aprovação ou aprovação com ressalvas proferidas sem a análise complementar prevista no art. 2º, XXVI, da IN nº 124/2015 (item iii) podem ser consideradas atos anulados pelo Acórdão TCU 721/2019? Em caso afirmativo, seria correto o entendimento de que as referidas decisões (item iii) não interromperiam a contagem do prazo prescricional? Nesse caso, as causas interruptivas de prescrição, previstas no art. 5º da Resolução TCU nº 344/2022, praticadas entre a apresentação da prestação de contas (item i) a essas decisões (item iii) teriam o condão de interromper a contagem do prazo prescricional? Caso as decisões pela aprovação ou aprovação com ressalvas proferidas sem a análise complementar prevista no art. 2º, XXVI, da IN nº 124/2015 (item iii) não sejam consideradas como atos anulados pelo Acórdão 721/2019, podemos considerar essas decisões (item iii) como uma das causas de interrupção de prazo prescricional previstas no art. 5º?

2.3. Considerando os §§3º e 4º e incisos II e III, do art. 5º, quais tipos de atos podemos considerar como: *“atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações”* (§3º, art. 5º), *“ato inequívoco de apuração do fato”* (inciso II, art. 5º) e *“ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória”* (inciso III, art. 5º)?

2.3.1. Para fins de análise das causas de interrupção da contagem do prazo prescricional, previstos no art. 5º da Resolução TCU nº 344/2022, e levantamento dos processos prescritos ou a prescrever, indagamos se podemos considerar os seguintes atos ocorridos no curso da análise da prestação de contas como causas de interrupção da prescrição:

a) E-mails encaminhados pela ANCINE em resposta a solicitações de informações ou dúvidas da proponente ou cobrando documentação, justificativas e informações. Exemplo: e-mails com orientações sobre como anexar documentos ao sistema ou e-mails solicitando documento pendente de prestação de contas (SEI 2576251). Caso sejam causas interruptivas, solicita-se esclarecer se a interrupção se daria a partir do envio do e-mail pela ANCINE ou da confirmação do recebimento do e-mail pela proponente. No caso de ausência de confirmação do recebimento pela proponente, considerando a obrigatoriedade da proponente em manter seus dados atualizados, conforme art. 21 da Instrução Normativa nº 91/2010, somente o envio do e-mail pela ANCINE poderia interromper a prescrição?

b) Concessão de prorrogação de prazo para envio de documentos, justificativas e esclarecimentos referentes às prestações de contas (SEI 1798040);

c) Solicitação de informações junto a outros órgãos ou instituições visando o esclarecimento e complementação de informações referentes à prestação de contas. Exemplo: ofícios a bancos solicitando extratos e comprovantes de encerramento das contas do projeto (SEI 1733067), solicitações ao BRDE referentes aos contratos do FSA (SEI 2273582);

d) Solicitação de medidas ou informações internas. Exemplo: e-mails a outras coordenações ou superintendências solicitando informar a emissão de CPB de obra, e-mails solicitando os atos constitutivos registrados da proponente (SEI 0705056, 0532388, 1781361);

e) Instruções processuais de análise. Exemplo: juntada do CPB da obra (SEI 0634580), de comprovante de comercialização da obra que subsidia a análise do cumprimento do objeto, de QSA de uma empresa retirada do site da RFB (SEI 0869472), de página do DOU de aprovação do projeto; e

f) Despachos internos de encaminhamento do processo para prosseguimento da análise das contas. Exemplo: despacho encaminhando o processo da Coordenação de Aferição de Documentos Fiscais para a Coordenação de Análise do Cumprimento do Objeto para prosseguimento da análise da prestação de contas (que passa por diversas coordenações) (SEI 2042301).

2.4 Após a verificação dos processos em que tenha ocorrido a prescrição, quais medidas e procedimentos devem ser tomados pela SPR em relação a estes processos prescritos?

2.5. Considerando o disposto no §1º do art. 13 da Resolução TCU nº 344/2022, solicita-se esclarecer se, no âmbito da ANCINE, as autoridades administrativas competentes pela prescrição causada por omissão nos processos do passivo seriam as autoridades elencadas no Acórdão TCU 12897/2020 – Segunda Câmara como responsáveis pela execução do plano de ação para enfrentamento do passivo. Em caso afirmativo, conforme caput do art. 13 da Resolução, o dano ao erário poderia ser imputado integralmente a estas autoridades? Em relação aos demais

processos de prestação de contas não pertencentes ao passivo, qual(is) seria(m) a(s) autoridade(s) administrativa(s) competente(s) pela prescrição? Os períodos prescricionais para eventual responsabilização destas autoridades por omissões ensejadoras de prescrição seriam contados a partir da data de entrada em vigor da Resolução TCU nº 344?

2.6. O valor previsto no §único, art. 12, da Resolução TCU nº 344 deve ser calculado considerando-se: (i) todos os projetos da mesma proponente, (ii) todos os processos vinculados ao mesmo projeto ou (iii) cada processo individualmente?

2.7. Por fim, solicita-se esclarecer se é possível a utilização do parecer prolatado nessa consulta como documento referencial para fins de instrução processual na verificação dos prazos prescricionais dos processos de prestação de contas.

2.8. Permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários e agradecemos antecipadamente a atenção."

3. É importante lembrar o volume de processos cuja análise das prestações de contas (mais de 4.000) está pendente, que culminou inclusive com a apresentação de um plano de ação no Tribunal de Contas da União visando estabelecer um prazo para apreciação do passivo, o que indica a possibilidade de um número considerável de processos que pode ser alcançado pela prescrição.

4. Ressalta-se que o entendimento dessa Procuradoria era no sentido de que o procedimento de análise das prestações de contas não estava sujeito à prescrição, em consonância com o posicionamento do Tribunal de Contas da União (Parecer nº 00121/2018/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU, processo nº 01400.007593/96-65; Parecer nº 00152/2020/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU, processo nº 01580.019524/2015-48; Parecer nº 00053/2021/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU, processo nº 01400.005052/2002-01).

5. Conforme mencionado pela Superintendência de Prestação de Contas no Despacho transcrito acima, este cenário é impactado com o novo posicionamento do TCU, a partir da edição da Resolução TCU nº 344, em 11 de outubro de 2022.

6. Diante desse quadro, parece-me que a manifestação jurídica referencial é oportuna para os fins ora tratados, permitindo maior eficiência desta Procuradoria e, conseqüentemente, da própria atividade da Administração, sem prejuízo da possibilidade de se proceder à análise individualizada de qualquer caso que, eventualmente, escape ao padrão ora tratado.

7. O processo se apresenta na forma eletrônica - Sistema Eletrônico de Informações (SEI), com garantia de integridade e autenticidade, conforme as determinações veiculadas no Decreto nº 8.539, de 2015.

É o breve relatório. Passo a opinar.

## 1. MANIFESTAÇÃO REFERENCIAL

### 1.1 Do Cabimento e Delimitação

8. Sobre a manifestação jurídica referencial, o Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União expediu a Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, que estabelece:

#### **ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 55/2014:**

*O ADOVADO-GERAL DA UNLÃO, 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.*

9. A Procuradoria Geral Federal editou a Portaria PGF nº 262, de 5 de maio de 2017, que regulamentou a elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de consultoria jurídica, alterada pela Portaria nº 00338/2019/PGF/AGU, de 04 de abril de 2019. Destacam-se os seguintes dispositivos:

#### **PORTARIA PGF Nº 262, de 2017:**

*"Art. 1º Disciplinar a elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal- PGF no desempenho das atividades de consultoria jurídica.*

*Parágrafo único. Considera-se manifestação jurídica referencial aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer*

*individualizado para os respectivos casos concretos.*

*Art. 2º São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial:*

*I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e*

*II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.*

*§ 1º As Orientações Normativas editadas pelo Advogado Geral da União e as orientações jurídicas firmadas pelo Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal - DEPCONSU e aprovadas pelo Procurador-Geral Federal deverão ser observadas previamente à elaboração da manifestação jurídica referencial.*

*§ 2º As Câmaras Permanentes e Provisórias auxiliarão o DEPCONSU na elaboração de suas orientações jurídicas a respeito de manifestações jurídicas referenciais.*

*§ 3º A manifestação jurídica referencial deverá conter capítulo específico destinado à demonstração dos requisitos enunciados no caput.*

*Art. 3º Os órgãos de execução da PGF competentes para realizar atividades de consultoria jurídica, nos termos do art. 3º da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, deverão priorizar a avaliação da possibilidade de elaboração de manifestações jurídicas referenciais.*

*§1º A eficácia da manifestação jurídica fica condicionada à sua aprovação pelo Chefe do órgão de execução da PGF competente, nos termos da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, admitindo-se ato de delegação de competência conforme dispositivos previstos no Capítulo VI da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.*

*§2º Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial 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.*

*(...)*

*Art. 4º As manifestações jurídicas referenciais aprovadas pelo chefe do órgão de execução da PGF deverão ser:*

*I - disponibilizadas na página do órgão de execução da PGF no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União; e*

*II - encaminhadas à autoridade assessorada para que possa utilizá-las nos termos do § 2º do art. 3º desta Portaria e ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal.(redação dada pela Portaria nº 00338/2019/PGF/AGU, de 04 de abril de 2019)*

*Art. 5º Sempre que houver alteração nos fundamentos jurídicos que embasaram a manifestação jurídica referencial, inclusive mudança na legislação pertinente, deverá o chefe do órgão de execução da PGF referido no art. 3º, § 1º, desta Portaria, promover a sua adequação.*

*Art. 6º A existência de manifestação jurídica referencial não prejudica a atuação consultiva, de ofício ou por provocação em processos que tratem de matéria por ela abrangida." (original sem grifos)*

10. Ao admitirem a possibilidade de adoção de manifestação jurídica referencial, a Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, e a Portaria PGF nº 262, de 2017, proporcionam o redimensionamento da atuação consultiva para análise de demandas e consultas jurídicas mais qualificadas, prestigiando o princípio da eficiência e a excelência no exercício das atividades consultivas.

11. Há de se ressaltar a necessidade de juntada da presente manifestação jurídica referencial nos processos administrativos relativos às prestações de contas em que for reconhecida a prescrição principal ou intercorrente e **certificar o atendimento das exigências legais pertinentes à espécie**, para que se mantenha a segurança jurídica.

12. Destaca-se, ainda, que, **nos termos do artigo 4º da Portaria PGF nº 262, de 2017, após a aprovação pela chefia, as manifestações jurídicas referenciais deverão ser disponibilizadas na página do órgão de execução da PGF no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União (inciso I) e encaminhadas à autoridade assessorada para que possa utilizá-las nos termos do §2º do art.3º da Portaria e ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal (Inciso II com redação alterada pela Portaria nº00338/2019/PGF/AGU de 04 de abril de 2019).**

13. Outrossim, a Portaria PGF nº 262, de 2017, em seu art. 6º, dispõe que a existência de manifestação jurídica referencial não prejudica a atuação consultiva, de ofício ou por provocação em processos que tratem de matéria por ela abrangida, seja pela hipótese de peculiaridades em casos concretos, sugestões de alterações de entendimentos, ou apresentação de dúvidas acerca da matéria jurídica tratada.

## **2. DELIMITAÇÃO DA MANIFESTAÇÃO REFERENCIAL**

14. A presente manifestação referencial destina-se ao reconhecimento da prescrição principal ou prescrição intercorrente nos processos de análise das prestações de contas, instauradas em decorrência da aplicação de recursos públicos na execução de projetos audiovisuais.

## **3. DA RESOLUÇÃO Nº 344 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

15. A Resolução - TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022, que regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, tem a seguinte redação :

*O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições legais e regimentais, Considerando o poder regulamentar conferido pelo art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que autoriza a expedição de atos e instruções normativas sobre matéria de sua atribuição e organização dos processos que lhe devam ser submetidos;*

*Considerando a necessidade de estabelecer critérios e procedimentos para exame da prescrição e de regulamentar seus efeitos no processo de controle externo;*

*Considerando as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em especial no Recurso Extraordinário nº 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5509;*

*Considerando a deliberação contida no item 9.8 do Acórdão nº 459/2022-TCU-Plenário; e*

*Considerando os estudos e pareceres que constam do processo TC 008.702/2022-5,*

**RESOLVE:**

## **CAPÍTULO I**

### **DISPOSIÇÕES GERAIS**

*Art. 1º A prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas da União, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, em especial a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509, e regulamentada por esta resolução.*

## **CAPÍTULO II**

### **DA PRESCRIÇÃO**

#### **Seção I**

##### **Do Prazo de Prescrição**

*Art. 2º Prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4º, conforme cada caso.*

*Art. 3º Quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.*

*Parágrafo único. Alterado o enquadramento típico na ação penal, reavaliar-se-á o prazo de prescrição definido anteriormente.*

#### **Seção II**

##### **Do Termo Inicial**

*Art. 4º O prazo de prescrição será contado:*

*I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;*

*II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;*

*III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;*

*IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;*

*V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.*

#### **Seção III**

##### **Das Causas Interruptivas da Prescrição**

*Art. 5º A prescrição se interrompe:*

*I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;*

*II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;*

*III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;*

*IV - pela decisão condenatória recorrível.*

*§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.*

*§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.*

*§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.*

*§ 4º A interrupção da prescrição em razão da apuração do fato ou da tentativa de solução conciliatória, tal como prevista nos incisos II e III do caput, pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.*

*Art. 6º Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.*

*Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.*

#### **Seção IV**

##### **Das Causas que Impedem ou Suspendem a Prescrição**

*Art. 7º Não corre o prazo de prescrição:*

*I - enquanto estiver vigente decisão judicial que determinar a suspensão do processo ou, de outro modo, paralisar a apuração do dano ou da irregularidade ou obstar a execução da condenação;*

*II - durante o sobrestamento do processo, desde que não tenha sido provocado pelo TCU, mas sim por fatos alheios à sua vontade, fundamentadamente demonstrados na decisão que determinar o sobrestamento;*

*III - durante o prazo conferido pelo Tribunal para pagamento da dívida na forma do art. 12, § 2º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;*

*IV - enquanto estiver ocorrendo o recolhimento parcelado da importância devida ou o desconto parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável;*

*V - no período em que, a juízo do Tribunal, justificar-se a suspensão das apurações ou da exigibilidade da condenação, quanto a fatos abrangidos em Acordo de Leniência, Termo de Cessação de Conduta, Acordo de Não Persecução Civil, Acordo de Não Persecução Penal ou instrumento análogo, celebrado na forma da legislação pertinente;*

*VI - sempre que delongado o processo por razão imputável unicamente ao responsável, a exemplo da submissão extemporânea de elementos adicionais, pedidos de dilação de prazos ou realização de diligências necessárias causadas por conta de algum fato novo trazido pelo jurisdicionado não suficientemente documentado nas manifestações processuais.*

#### *Seção V*

##### *Da Prescrição Intercorrente*

*Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.*

*§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.*

*§ 2º As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.*

#### *Seção VI*

##### *Do recurso de revisão*

*Art. 9º. A interposição do recurso de revisão previsto no art. 35 da Lei 8.443/1992 dá origem a um novo processo de controle externo para fins de incidência dos prazos prescricionais.*

### **CAPÍTULO III**

#### **DOS EFEITOS DO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO**

*Art. 10. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único.*

*Parágrafo único. No caso de dívidas sujeitas à cobrança judicial, o Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso já tenha sido remetida a documentação pertinente aos órgãos ou entidades executores.*

*Art. 11. Reconhecida pelo Tribunal a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória em relação à totalidade das irregularidades, o processo deverá ser arquivado, ressalvada a hipótese do art. 12.*

*Art. 12. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.*

*Parágrafo único. O julgamento das contas na hipótese do caput deste artigo somente ocorrerá quando o colegiado competente reconhecer a relevância da matéria tratada, a materialidade exceder em 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial e já tiver sido realizada a citação ou audiência.*

*Art. 13. Verificada a prescrição, o Tribunal de Contas da União poderá imputar o dano ao erário integralmente a quem lhe deu causa, na forma deste artigo, sem prejuízo de remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações cabíveis, se houver indícios de crime ou da prática de ato de improbidade administrativa.*

*§ 1º Reconhecida a prescrição causada por omissão da autoridade administrativa competente ou do agente público no exercício da atividade de controle interno, o respectivo órgão de controle interno ou a autoridade superior competente deverá, ao ter ciência da irregularidade, promover a imediata apuração desse ilícito e dar a imediata ciência da falha ao TCU, sob pena de responsabilidade solidária.*

*§ 2º O TCU poderá promover a apuração administrativa sobre a responsabilidade pela prescrição causada por omissão da autoridade administrativa competente ou do agente público no exercício da atividade de controle interno, aplicando-lhe as sanções cabíveis proporcionais à conduta e, se for o caso, imputando-lhe a integralidade do débito, quando comprovado o dolo.*

#### **CAPÍTULO IV**

#### **DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

*Art. 14. Os processos com maior risco de prescrição das pretensões punitiva ou ressarcitória terão andamento urgente e tratamento prioritário pelas unidades técnicas e pelos gabinetes, sendo objeto de alerta específico a ser regulamentado pela Presidência.*

*Art. 15. Os atos necessários à operacionalização desta resolução serão expedidos pela Presidência ou pelo Tribunal.*

*Art. 16. O autor de proposta para apensamento de processo deve apresentar a correspondente análise sobre o efeito da prescrição no processo a ser apensado.*

*Art. 17. Para os fatos ocorridos antes de 1º de julho de 1995, aplica-se a regra de direito intertemporal prevista no art. 4º da Lei 9.873/1999.*

*Art. 18. O disposto nesta resolução aplica-se somente aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU até a data de publicação desta norma.*

16. A referida Resolução é aplicada nos procedimentos de Tomada de Contas Especial, instaurados pela Administração Pública.

17. A Tomada de Contas Especial (TCE) é um processo administrativo formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano e identificação dos responsáveis, com a finalidade de obter o respectivo ressarcimento<sup>[1]</sup>. A Instrução Normativa TCU nº 71, de 2012 a define nos seguintes termos:

*INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº 71, de 28 de novembro de 2012*

*Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial.*

*Art. 2º Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento.*

18. Sobre o tema, Jorge Ulysses Jacoby identifica três tipos de Tomada de Contas Especial: <sup>[2]</sup>

#### 1.4. Tipos de TCE

É possível identificar três tipos de Tomada de Contas Especial.

O primeiro tipo é a completa ou ordinária. Se inserem nesse tipo as Tomadas de Contas Especiais que se encontram dentro do valor de alçada do Tribunal de Contas: têm fase interna e externa e são efetivamente julgadas, isto é, apreciadas no mérito. Serão objeto de amplo estudo nessa obra.

O segundo tipo resulta de conversão. Pode o Tribunal de Contas, examinando outro tipo de processo, como o de inspeção, auditoria ou aposentadoria, verificar a ocorrência de dano ao erário ou omissão no dever de prestar contas. Em tal caso, ordena a conversão do processo em Tomada de Contas Especial. Como características desse processo cita-se a ausência de comissão de TCE e de fase interna, e também não cabe qualquer recurso da decisão que ordena a conversão, exceto embargos de declaração.

O terceiro tipo é a Tomada de Contas Especial ex officio. Constitui um tipo autônomo porque tem Comissão e o rito processual é da TCE completa ou ordinária, independentemente de o dano ser ressarcido no curso de sua tramitação ou ter havido a prestação de contas. A ordem para instaurar a TCE, oriunda de uma Corte de Contas, não pode ser obstada pela autoridade administrativa, sob hipótese alguma. Como regra, está subjacente a verificação pelo Tribunal de uma grave ilegalidade ou relevante desvio de conduta do gestor. Pode a autoridade administrativa, no entanto, seja pela inexpressividade do valor do dano, seja pelo efetivo ressarcimento do valor, requerer ao Tribunal de Contas que reveja a decisão. Embora as normas não prevejam recurso específico, caberá embargos de declaração que diante dos fatos novos terá necessariamente efeito infringente.

19. A TCE é desenvolvida em duas fases: a fase interna, realizada pela própria ANCINE, que visa identificar a possível ocorrência de dano ao erário, bem como apontar os possíveis responsáveis. Esta é uma fase preliminar, não havendo condenação propriamente. Na fase externa, realizada pelo Tribunal de Contas da União, há imputação definitiva aos responsáveis, se for o caso, a determinação da devolução dos valores aplicados indevidamente, assim como aplicação de sanção em função da má gestão de recursos públicos.

20. Uma vez que o procedimento realizado pela ANCINE na análise das prestações de contas constitui-se em uma fase da TCE, aqui serão observadas as normas expedidas pelo Tribunal de Contas da União, bem como as orientações emanadas de seus julgados sobre o tema.

21. A própria Instrução Normativa ANCINE nº 159, de 23 de dezembro de 2021, que dispõe sobre os procedimentos para apresentação e análise das prestações de contas de recursos públicos aplicados em projetos audiovisuais de competência da ANCINE, menciona que serão observadas as normas estabelecidas pelo TCU no referidos processos, conforme previsto em seu art. 41:

*Art. 41. O procedimento de instauração de Tomada de Contas Especial - TCE ou de cobrança administrativa consistirá em instrução de processo administrativo específico, conforme normas estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União ou pela Procuradoria-Geral Federal.*

## 4. DA PRESCRIÇÃO E DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

22. A prescrição é instituto de direito material previsto em todos os ramos do direito, cujo objetivo é preservar a segurança jurídica das partes envolvidas no processo (art. 5º, inc. XXXV, CF/88), não importando a sua natureza (judicial, administrativo, etc.).

23. Como regra jurídica universal, o exercício do direito não deve alongar-se à mercê de seu titular. O Direito é dinâmico e, para manter as relações jurídicas e conferir segurança a elas, a prescrição é um mecanismo de consolidação e estabilização das relações sociais. De outra forma, as obrigações seriam afetadas por incertezas, inseguranças e instabilidade, uma vez que, não sendo cumpridas por longos períodos, poderiam voltar a comprometer as atuais relações jurídicas. A perda do direito decorre da conduta omissiva de seu titular, que não exerceu a busca pelo cumprimento da obrigação. Em decorrência dessa omissão, o sistema jurídico pune seu titular, retirando-lhe o direito de exercê-lo<sup>[3]</sup>.

24. De acordo com Agnelo Amorim Filho, exigem-se duas condições para o direito de ação: um direito atual atribuído a seu titular e uma violação desse direito. Dessa forma, a prescrição consiste na extinção da pretensão do exercício do direito decorrente de um lapso temporal (fixado em lei), em face da inércia do seu titular <sup>[4]</sup>.

25. Ponto importante a ser abordado, é definir a legislação sobre prescrição aplicável ao caso, ante a inexistência de norma específica aplicável ao procedimento de tomada de contas.

26. A própria Resolução nº 344 do Tribunal de Contas da União determina a aplicação da Lei nº 9.783, de 23 de novembro de 1999, nos procedimentos de tomada de contas.

27. A Lei nº 9.783, de 1999, prevê os prazos prescricionais no seu artigo 1º, conforme se observa abaixo :

*Art. 1º 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.*

*§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.*

*§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal." (original sem grifos)*

28. O *caput* do art. 1º define que o prazo prescricional principal é de 5 (cinco) anos, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

29. O § 1º do art. 1º, por sua vez, define o prazo da prescrição intercorrente que ocorre quando o procedimento de prestação de contas fica paralisado por mais de 3 (três) anos.

30. Há de se lembrar que o procedimento de análise da prestação de contas corresponde à fase interna de tomada de contas especial, uma vez que a fase externa deste procedimento é realizada pelo TCU. Por este motivo, as orientações e determinações da Corte de Contas devem ser aplicadas integralmente ao procedimento realizado pela ANCINE.

## 5. DA PRESCRIÇÃO A PARTIR DA RESOLUÇÃO Nº 344 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

31. O Tribunal de Contas da União reviu o seu entendimento acerca da prescrição nos processos de prestação de contas, que culminou com a edição da Resolução - TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022, a partir da análise realizada no Acórdão nº 2.285/2022 - Plenário.

32. Anteriormente à mencionada Resolução, entendia a Corte de Contas pela imprescritibilidade da Tomada de Contas Especial por entendê-la como preparatória à ação de reparação de danos conta a Administração Pública e, portanto, imprescritível nos termos constitucionais. A respeito do tema extrai-se o seguinte excerto da explicação por Jorge Ulysses Jacoby:<sup>[5]</sup>

6.5.2.3.4.6.2. histórico da aplicação da prescrição

Sobre o assunto, cabe obter-se que:

(...)

c) a TCE é um processo administrativo que objetiva quantificar um dano causado ao erário e identificar a autoria. Enquanto procedimento tinha natureza preparatória da ação civil, sendo instrumental e acessória em relação à ação de reparação de danos, era considerada pela jurisprudência como prejudicial de mérito em relação à ação civil, devendo seguir o mesmo prazo prescricional que essa ação. Logo, como desde a Constituição Federal a ação de ressarcimento de danos causados ao erário tornou-se imprescritível, a TCE também não mais era alcançada pela prescrição.

33. A Resolução - TCU nº 344, de 2022, ao incorporar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a prescrição, estabelece que os prazos prescricionais previstos na Lei nº 9.873, de 1999, devem alcançar também os processos de análise de contas e, desta forma, afastam o entendimento anterior de imprescritibilidade antes vigente na Corte de Contas.

34. Esse novo entendimento deve ser aplicado a todos os processos de prestação de contas em andamento na ANCINE, independentemente do momento em que foi apresentada, em consonância com recentes manifestações do TCU nas quais houve reconhecimento da prescrição em relação a prestações de contas instauradas muito antes da edição da Resolução - TCU nº 344, de 2022, conforme demonstram os seguintes arestos :

"No caso, **o prazo prescricional começou a fluir em 30/11/2001, data em que o município encaminhou a primeira documentação de prestação de contas** (peça 211, p. 6) .

Após essa data ocorreram as seguintes causas interruptivas, porquanto enquadráveis no conceito de ato inequívoco de apuração do fato, art. 5º da Resolução TCU 344/2022 (peça 8, p. 135-167) : Parecer Técnico 66 (24/1/2002) ; Parecer Técnico 146 (15/3/2002) ; Parecer Técnico 425 (31/10/2002) ; Parecer Técnico 197 (28/10/2003) ; Parecer Técnico 22 (06/2/2004) ; Parecer Técnico 126 (8/9/2004) ; Parecer Técnico 42 (3/5/2005) ; Parecer Técnico 173 (31/10/2006) ; Parecer Técnico s/n (21/6/2007) ; diligências à Agência Ambiental de Goiás (21/10/2007 e



17/1/2008) ; diligência à Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Goiás (30/9/2008) ; Relatório de Vistoria 01/SRHU/MMA (4/2/2009) ; Parecer Técnico 40 (9/3/2009) ; Nota Técnica 15 (2/5/2009) ; Parecer Financeiro 38 (19/6/2009) ; Parecer Financeiro 62 (8/9/2009) ; Parecer Técnico 137 (12/11/2009) ; Parecer Financeiro 86 (21/12/2009) ; Parecer Técnico 9 (21/6/2010) ; Parecer Financeiro (12/5/2011) .

O órgão concedente instaurou a TCE em 18/11/2011. No Tribunal, o processo foi autuado em 25/2/2013 e o embargante foi citado em 26/7/2018. Houve, ainda, a citação de outros dois responsáveis solidários, xxxxxxxxxxxxxx, em 08/12/2014, e xxxxxxxxxxxxxx., em 19/06/2015. O Tribunal condenou os responsáveis em 23/7/2019, por meio do Acórdão 5.939/TCU-Primeira Câmara.

Observo, portanto, o decurso de mais de cinco anos entre a autuação desta TCE (25/2/2013) e a citação válida do embargante (26/7/2018) , com a consequente ocorrência da prescrição ressarcitória em relação a xxxxxxxxxxxxxx. Em relação aos demais responsáveis, não transcorreu o mencionado prazo.

Diante dessa cronologia dos fatos, reputo que a pretensão ressarcitória encontra-se prescrita em relação a xxxxxxxxxxxxxx." (original sem grifos, Acórdão nº 9.151/2022 - Primeira Câmara, Relator : Bruno Dantas, data da sessão : 29/11/2022)

"5.5.3.15. Como entre a data da última notificação válida do recorrente, ocorrida em 8/6/2009, e o dia de sua citação válida perante este Tribunal, realizada em 16/5/2016 (peças 41 e 42) , decorreu interregno de tempo superior a cinco anos, houve incidência da prescrição quinquenal aludida no art. 1º da Lei 9.873/1999.

5.5.4. Ao se analisar a incidência da prescrição intercorrente, nos termos do § 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999 ("Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso") não se verifica a incidência da mesma uma vez que não houve paralisação processual em prazo superior ao trienal.

5.6. Em face das suas constatações, entende-se que os presentes autos devam ser arquivados por incidência da prescrição quinquenária. No caso do STF reconhecer efeitos ex nunc quando do julgamento definitivo do RE 636.886 (Tema 899) , sugere-se que não seja reconhecida a incidência da prescrição, com base no vigente entendimento do TCU, qual seja, a imprescritibilidade do débito." (original sem grifos, Acórdão nº 2.616/2022 - Plenário, Relator : Walton Alencar Rodrigues, data da sessão : 30/11/2022).

35. É importante enfatizar que a prescrição pode ser reconhecida por provocação do interessado ou de ofício, em qualquer fase do processo (art. 10, *caput*, da Resolução - TCU nº 344, de 2022).

## 5.1 INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL

36. O prazo prescricional começa a fluir a partir do momento que o interessado entrega a documentação inicial relativa à prestação de contas (art. 4º, inc. II, da Resolução - TCU nº 344, de 2022). O trecho em destaque do primeiro julgado do TCU, transcrito acima, deixa claro este entendimento.

37. A Instrução Normativa ANCINE nº 159, de 2021, prevê os seguintes prazos para entrega da documentação inicial relativa à prestação de contas :

*Art. 3º A prestação de contas final dos projetos realizados com recursos públicos federais geridos pela ANCINE deverá ser apresentada à Agência em até 180 (cento e oitenta) dias da conclusão do objeto do projeto.*

*Parágrafo único. O prazo disposto no caput será contado a partir da data da primeira liberação de recursos, quando esta ocorrer após a conclusão do objeto.*

*Art. 4º A prestação de contas final dos projetos realizados com recursos de fomento direto deverá ser apresentada no prazo determinado nos termos dos regimentos válidos para o projeto.*

*Art. 5º Considerando um único objeto, de fomento direto ou indireto, caso coexistam processos distintos, a apresentação da prestação de contas observará o prazo que vencer por último.*

*Parágrafo único. Deverá ser entregue uma prestação de contas para cada processo.*

38. As Instruções Normativas da ANCINE anteriores sobre prestação de contas (nº 21, de 2003; nº 110, de 2012; nº 124, de 2015; e nº 150, de 2019), atualmente revogadas, também prevêem prazos para entrega da documentação inicial relativa à prestação de contas. Elas devem ser aplicadas a cada projeto de acordo com a época da conclusão do seu objeto ou da ocorrência do parâmetro definido na norma regulamentar para contagem do prazo.

## 5.2 DA PRESCRIÇÃO NO CASO DA NÃO ENTREGA DA DOCUMENTAÇÃO OU DA INÉRCIA EM ATENDER DILIGÊNCIAS

39. Pode ocorrer de o responsável pela prestação de contas não apresentar nenhuma documentação, nos prazos estabelecidos acima, após a conclusão do projeto. Neste caso, há uma nova hipótese de prescrição que ocorre após o transcurso de 5 (cinco) anos, contados do prazo final para apresentação da prestação de contas (art. 4º, inc. I, da Resolução - TCU nº 344, de 2022).

40. Assim, se uma produtora concluiu o objeto do projeto em 20 de janeiro de 2006 (sexta-feira), o prazo começaria no primeiro dia útil seguinte (art. 66, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999), contando-se a partir de 23 de janeiro (segunda-feira), encerrando-se em 22 de maio de 2006 (segunda-feira) para apresentar a prestação de contas (120 dias de acordo com o art. 2º da Instrução

Normativa ANCINE nº 21, de 2003, aplicável ao caso, uma vez que vigente em 2006).

41. Se não foi apresentado nenhum documento até 22 de maio de 2011 (cinco anos após a data final para apresentação da prestação de contas), estaria configurada a prescrição. Ainda que seja uma situação difícil de ocorrer, é preciso apontar a existência dessa possibilidade.

42. Pode ocorrer, ainda, a paralisação da análise das contas durante o procedimento, por omissão da proponente em atender diligências, nos termos estabelecidos no art. 45 da Instrução Normativa ANCINE nº 159, de 2021 :

“Art. 45. As diligências previstas nesta Instrução Normativa terão o prazo de atendimento fixado em 30 (trinta) dias a partir da data da confirmação de seu recebimento pela proponente.

§ 1º No caso de omissão de resposta pela proponente no prazo fixado no caput deste artigo, será enviada notificação informando a inscrição da proponente na situação de inadimplência.

§ 2º Decorridos 30 (trinta) dias da notificação de inadimplência, na ausência de saneamento da omissão pela proponente, o processo, devidamente instruído, será encaminhado para deliberação com indicação de não aprovação da prestação de contas, conforme art. 29, e instauração de Tomada de Contas Especial - TCE ou cobrança administrativa, nos termos do Capítulo IV, e aplicação das penalidades cabíveis, conforme preconiza a legislação em vigor.

§ 3º A unidade técnica, a partir de justificativas fundamentadas, poderá conceder prorrogação única de 30 (trinta) dias do prazo fixado no caput deste artigo.” (original sem grifos)

43. A não aprovação da prestação de contas, prevista no § 2º do art. 45, acima transcrito, deve ocorrer no prazo de 3 (três) anos, contados a partir dos 30 (trinta) dias da notificação de inadimplência, sob pena da ocorrência da prescrição intercorrente (art. 8º, *caput*, da Resolução - TCU nº 344, de 2022). Na hipótese de não haver a notificação de inadimplência, indicada na parte inicial do § 2º do art. 45, o prazo de 3 (três) anos deve ser contado a partir dos 30 (trinta) dias da diligência efetuada (art. 45, *caput*, da Instrução Normativa ANCINE nº 159, de 2021).

44. É importante enfatizar que a prescrição pode ser reconhecida de ofício pela ANCINE em qualquer fase do procedimento de análise da prestação de contas, em relação a qualquer processo independentemente da data de sua instauração.

### 5.3 DAS CAUSAS SUSPENSIVAS E INTERRUPTIVAS DA PRESCRIÇÃO

45. A Resolução - TCU nº 344, de 2022, elenca as causas interruptivas da prescrição e também as causas que impedem ou suspendem a prescrição :

#### *Seção III*

##### *Das Causas Interruptivas da Prescrição*

###### *Art. 5º A prescrição se interrompe:*

*I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;*

*II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;*

*III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;*

*IV - pela decisão condenatória recorrível.*

*§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.*

*§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.*

*§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.*

*§ 4º A interrupção da prescrição em razão da apuração do fato ou da tentativa de solução conciliatória, tal como prevista nos incisos II e III do caput, pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.*

*Art. 6º Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.*

*Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.*

#### *Seção IV*

##### *Das Causas que Impedem ou Suspendem a Prescrição*

###### *Art. 7º Não corre o prazo de prescrição:*

*I - enquanto estiver vigente decisão judicial que determinar a suspensão do processo ou, de outro modo, paralisar a apuração do dano ou da irregularidade ou obstar a execução da condenação;*

*II - durante o sobrestamento do processo, desde que não tenha sido provocado pelo TCU, mas sim por fatos alheios à sua vontade, fundamentadamente demonstrados na decisão que determinar o sobrestamento;*

III - durante o prazo conferido pelo Tribunal para pagamento da dívida na forma do art. 12, § 2º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

IV - enquanto estiver ocorrendo o recolhimento parcelado da importância devida ou o desconto parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável;

V - no período em que, a juízo do Tribunal, justificar-se a suspensão das apurações ou da exigibilidade da condenação, quanto a fatos abrangidos em Acordo de Leniência, Termo de Cessação de Conduta, Acordo de Não Persecução Civil, Acordo de Não Persecução Penal ou instrumento análogo, celebrado na forma da legislação pertinente;

VI - sempre que delongado o processo por razão imputável unicamente ao responsável, a exemplo da submissão extemporânea de elementos adicionais, pedidos de dilação de prazos ou realização de diligências necessárias causadas por conta de algum fato novo trazido pelo jurisdicionado não suficientemente documentado nas manifestações processuais.

Seção V

#### **Da Prescrição Intercorrente**

Art. 8º Incidirá a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente." (original sem grifos)

46. A **interrupção** do prazo prescricional faz com que se reinicie nova contagem desse prazo, desconsiderando-se o prazo anterior na integralidade (art. 5º, § 2º). Na **suspensão**, o prazo prescricional já se iniciou e ao tornar a correr, leva-se em conta o período anteriormente transcorrido.

47. **É importante lembrar que se já tiver ocorrido a prescrição não há possibilidade da ocorrência da suspensão ou interrupção do prazo prescricional.** uma vez que a prática de novos atos após o transcurso do prazo prescricional não afasta o dever de reconhecer a prescrição, em qualquer fase do procedimento, se ela já tiver ocorrido.

48. Não se pretende esgotar todas as possibilidades de suspensão ou interrupção do prazo prescricional, até porque são inúmeras, mas apenas trazer alguns esclarecimentos que possam contribuir para a atuação da área técnica.

#### **5.4 DOS REQUISITOS PARA VALIDADE DA NOTIFICAÇÃO PARA FINS DE INTERRUÇÃO DA PRESCRIÇÃO**

49. Quando ocorre a intimação, notificação ou envio de Ofícios aos interessados, a prescrição é interrompida apenas com o efetivo recebimento do documento pelo responsável pelas prestação das contas, conforme entendimento do TCU :

##### **"d) Interrupções pela citação do responsável:**

12.11. A prescrição também é interrompida "pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital", nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve a interrupção pela citação de xxxxxxxxxxxx em 27/3/2019, conforme ciência atesta o Aviso de Recebimento de peça 54, relativo ao ofício de peça 53." (original sem grifos, Acórdão nº 9.268 – Primeira Câmara, Relator : Walton Alencar Rodrigues, data da sessão : 29/11/2022)

50. O envio de e-mail somente interrompe o prazo prescricional se houver confirmação do interessado quanto ao seu recebimento, independentemente de estar atualizado nos sistemas da ANCINE. Não é qualquer e-mail que interrompe o prazo prescricional; apenas aqueles que contenham documentos ou manifestações que possam interromper este prazo, de acordo com o estabelecido na Resolução - TCU nº 344, de 2022.

51. E-mails contendo prestação de informações às proponentes não interrompem o prazo prescricional principal, nem o intercorrente, conforme expressamente previsto no § 3º do art. 5º e no § 1º do art. 8º da Resolução - TCU nº 344, de 2022.

52. Neste sentido, a Instrução Normativa ANCINE n.º 159, de 23 de dezembro de 2021, que "dispõe sobre os procedimentos para apresentação e análise das prestações de contas de recursos públicos aplicados em projetos audiovisuais de competência da ANCINE, executados por meio de ações de fomento direto e indireto", previu a respeito das notificações e diligências nesses processos:

#### **CAPÍTULO VI**

##### **DAS NOTIFICAÇÕES E DILIGÊNCIAS**

Art. 44. As notificações e diligências realizadas em razão desta Instrução Normativa obedecerão à forma prescrita neste Capítulo, podendo ser efetuadas:

I - pela ciência nos autos, ainda que por meio eletrônico;

II - por correspondência registrada, com Aviso de Recebimento - AR, contendo indicação expressa de que se destina a notificar o destinatário;

III - por endereço eletrônico informado pela proponente no registro de agente econômico ou qualquer outra forma

*que assegure a certeza da ciência do interessado; e*

*IV - por edital publicado no Diário Oficial da União - DOU, quando o seu destinatário não for localizado.*

*Art. 45. As diligências previstas nesta Instrução Normativa terão o prazo de atendimento fixado em 30 (trinta) dias a partir da data da confirmação de seu recebimento pela proponente.*

*§ 1º No caso de omissão de resposta pela proponente no prazo fixado no caput deste artigo, será enviada notificação informando a inscrição da proponente na situação de inadimplência.*

*§ 2º Decorridos 30 (trinta) dias da notificação de inadimplência, na ausência de saneamento da omissão pela proponente, o processo, devidamente instruído, será encaminhado para deliberação com indicação de não aprovação da prestação de contas, conforme art. 29, e instauração de Tomada de Contas Especial - TCE ou cobrança administrativa, nos termos do Capítulo IV, e aplicação das penalidades cabíveis, conforme preconiza a legislação em vigor.*

*§ 3º A unidade técnica, a partir de justificativas fundamentadas, poderá conceder prorrogação única de 30 (trinta) dias do prazo fixado no caput deste artigo.*

*Art. 46. Considera-se confirmado o recebimento da notificação ou diligência:*

*I - data da ciência do notificado:*

*a) por meio de documento assinado pelo representante legal, por mandatário com poderes expressos ou por preposto da empresa proponente, quando a notificação for feita mediante ciência nos autos;*

*b) comprovada pelo Aviso de Recebimento - AR, quando a notificação for feita mediante correspondência registrada;*

*c) por meio eletrônico do interessado, assegurando a confirmação da notificação realizada;*

*d) manifestamente comprovada conforme registro no processo realizado por servidor público.*

*II - na data da entrega, certificada pelo agente da ANCINE, do Agente Financeiro ou dos Correios encarregado de efetuar-la, em caso de recusa de recebimento.*

*Art. 47. Além dos documentos previstos nesta Instrução Normativa, a ANCINE poderá solicitar, a qualquer tempo e com a devida justificativa, esclarecimentos e documentos complementares necessários à análise da correta execução do objeto do projeto e da regular aplicação dos recursos públicos disponibilizados. (original sem grifos)*

53. É importante assegurar a confirmação do recebimento da notificação por parte do interessado, para que a mesma seja considerada válida. Esta afirmação decorre do disposto nos regulamentos da ANCINE (vide trechos em destaque acima), bem como está em consonância com o que prescreve o § 3º do art. 26 da Lei nº 9.784, de 1999<sup>[6]</sup>.

54. Até a entrada em vigor da Resolução - TCU nº 344, de 2022, não havia a preocupação quanto a determinadas formalidades que podiam impactar na interrupção do prazo prescricional. O próprio TCU reconhece esta situação, conforme se observa a seguir :

“12.17. Em muitas situações o exame da prescrição intercorrente pode ficar prejudicado nos processos já em tramitação no TCU. Como a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, as peças que compõem a tomada de contas especial, elencadas no art. 10 da Instrução Normativa-TCU 71/2012, não contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, o que pode prejudicar a análise de eventual paralisação por mais de três anos.

12.18. Assim, caso o tribunal venha a adotar a sistemática da Lei 9.873/1999 para aferir a prescrição, convém avaliar, oportunamente, a possibilidade de ajustes na IN-TCU 71/2012, para que as tomadas de contas especiais encaminhadas ao tribunal contenham informações sobre as interrupções ocorridas na fase interna do procedimento (como, por exemplo, declaração do órgão instaurador da TCE, de que o processo não ficou paralisado por mais de três anos, na forma do art. 1º, § 1º, da citada lei)” (Acórdão nº 9.268 – Primeira Câmara, Relator : Walton Alencar Rodrigues, data da sessão : 29/11/2022))

55. A partir da entrada em vigor da Resolução - TCU nº 344, de 2022, é necessário atentar para as formalidades na realização dos atos processuais, uma vez que cada ato praticado pode impactar na contagem do prazo prescricional.

## **5.5 DA INTERPRETAÇÃO DAS EXPRESSÕES MAIS RELEVANTES PARA INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO**

56. A Resolução - TCU nº 344, de 2022), estabelece em seu art. 5º diversas causas interruptivas da prescrição principal (ressarcitória ou punitiva), merecendo destaque a prática de “**qualquer ato inequívoco de apuração do fato**” (art. 5º, inc. II).

57. Por sua vez, o § 1º do art. 8º, menciona que “ **qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo**” interrompe a prescrição intercorrente.

58. Observa-se uma diferença considerável entre as expressões em destaque, até porque aplicáveis a institutos diferentes.

59. Para compreensão das referidas expressões, há necessidade de buscar o significado de conceitos jurídicos indeterminados. A doutrina apresenta os seguintes esclarecimentos acerca do tema:

“Os conceitos jurídicos indeterminados são aqueles cujo conteúdo e extensão são em larga medida incertos, ou seja, não são dotados de um sentido preciso e objetivo.

Do ponto de vista estrutural, possuem uma zona de certeza quanto ao seu significado, habitualmente chamada de núcleo conceitual. Essa zona qualifica o campo dentro do conceito em que se tem uma noção clara e precisa do seu

significado.

De um lado, há a zona de certeza positiva, representada pelo campo em que ninguém duvida da efetiva aplicação do conceito. De outro, há a zona de certeza negativa, qualificada pelo campo em que ninguém duvida da impossibilidade de aplicação do conceito.

Contudo, entre as zonas de certeza positiva e negativa, vigora um espaço de dúvidas quanto à aplicação ou não do conceito. Tal espaço é chamado de zona de incerteza ou halo conceitual.

Segundo José Eduardo Martins Cardozo, “apenas quando essa zona conceitual tiver grande amplitude é que o conceito jurídico poderá ser qualificado de indeterminado” (Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa, Luiza Barros Rozas, <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/47.13.pdf?d=636909377789222583>, acesso em 15/12/2022)

60. As expressões em destaque podem ser consideradas conceitos jurídicos indeterminados, uma vez que não há definições precisas para as mesmas, ante a incerteza de seu alcance.

61. Em função dessa incerteza, não é possível identificar de antemão toda atuação administrativa que constitua **ato inequívoco de apuração do fato** ou que constitua **ato que evidencie o andamento regular do processo**.

62. Ante essa impossibilidade, vai se procurar apontar uma série de hipóteses que o Tribunal de Contas da União considerou causas interruptivas da prescrição, sem, no entanto, pretender esgotar todas as possibilidades, por estar tratando de conceitos jurídicos indeterminados, conforme exposto.

## 5.6 EXEMPLOS DE CAUSAS INTERRUPTIVAS DA PRESCRIÇÃO EXTRAÍDOS DE DECISÕES DO TCU

63. A seguir são transcritos diversos acórdãos do Tribunal de Contas da União, que elencam uma série de causas interruptivas da prescrição:

### Acórdão nº 9.151/2022 - Primeira Câmara

"15. Após essa data ocorreram as seguintes causas interruptivas, porquanto enquadráveis no conceito de ato inequívoco de apuração do fato, art. 5º da Resolução TCU 344/2022 (peça 8, p. 135- 167): Parecer Técnico 66 (24/1/2002); Parecer Técnico 146 (15/3/2002); Parecer Técnico 425 (31/10/2002); Parecer Técnico 197 (28/10/2003); Parecer Técnico 22 (06/2/2004); Parecer Técnico 126 (8/9/2004); Parecer Técnico 42 (3/5/2005); Parecer Técnico 173 (31/10/2006); Parecer Técnico s/n (21/6/2007); diligências à Agência Ambiental de Goiás (21/10/2007 e 17/1/2008); diligência à Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Goiás (30/9/2008); Relatório de Vistoria 01/SRHU/MMA (4/2/2009); Parecer Técnico 40 (9/3/2009); Nota Técnica 15 (2/5/2009); Parecer Financeiro 38 (19/6/2009); Parecer Financeiro 62 (8/9/2009); Parecer Técnico 137 (12/11/2009); Parecer Financeiro 86 (21/12/2009); Parecer Técnico 9 (21/6/2010); Parecer Financeiro (12/5/2011)."

(Acórdão nº 9.151/2022 - Primeira Câmara, Relator : Bruno Dantas, data da sessão : 29/11/2022)

### Acórdão nº 2.635/2022 – Plenário

67. Diante dessa linha temporal, podemos assim resumir o termo inicial de contagem e interrupções dos prazos prescricionais destes autos a fim de comprovar que não se operou a prescrição de nenhuma espécie:

CAUSA	DATA	AÇÃO
Conhecimento das irregularidades de superfaturamento de quantitativos pelo TCU	30/11/2004	Relatório de inspeção Início da contagem (art. 4º, inc. IV)
Audiências e citações iniciais	20/6/2007	Interrupção (art. 5º, inc. I)
Novas citações	26/6/2008	Interrupção (art. 5º, inc. I)
Novas medidas saneadoras	8/9/2008	Interrupção (art. 5º, inc. I)
Citações finais	29/5/2009	Interrupção (art. 5º, inc. I)
Conclusão da instrução de mérito	17/8/2010	Intercorrente interrupção (art.8º, § 1º)
Manifestação do Ministério Público junto ao TCU	1/2/2011	Intercorrente interrupção (art.8º, § 1º)
Apresentação de memorial (nova apuração do fato)	5/10/2011	Interrupção
Inclusão do processo em pauta com pedido de vista (peça 8, p. 38)	8/2/2012	Intercorrente interrupção (art.8º, § 1º)

Novo pedido de vista do processo (peça 8, p. 39)	22/8/2012	Intercorrente interrupção (art.8º, § 1º)
Citação complementar	6/2/2014	Interrupção
Acórdão 1.814/2014-TCU-Plenário: mérito	9/7/2014	Interrupção
Apreciação de embargos	17/2/2016	Interrupção
Instrução de mérito do recurso	23/11/2017	Intercorrente interrupção (art.8º, § 1º)
Pronunciamento MPTCU	13/4/2018	Intercorrente interrupção (art.8º, § 1º)
Apresentação de memoriais (nova apuração do fato)	17/8/2018	Interrupção
Nova instrução de mérito	10/6/2019	Intercorrente interrupção (art.8º, § 1º)
Apreciação de recursos de reconsideração	4/8/2021	Interrupção
Apreciação de embargos	1/6/2022	Interrupção

(Acórdão nº 2.635/2022 – Plenário (Relator : Vital do Rêgo, data da sessão : 30/11/2022)

**Acórdão nº 9.221/2022 - Primeira Câmara**

"42. Portanto, observa-se que o Supremo Tribunal Federal tem se pronunciado no sentido de reconhecer não só a aplicação da prescrição quinquenal com fulcro na interpretação da Lei 9.873/1999, mas também a incidência dos **marcos interruptivos** do prazo prescricional consignados na referida lei, **tantas vezes quanto presentes os suportes fáticos** (MS 32201, Relator: Min. Roberto Barroso) .

43. Essa orientação também foi seguida nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.054, MS 34.256-MC, MS 35.512 e MS 36.067-MC, todos de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski; MS 35.294, MS 35.539 e MS 35.971-TP, todos de relatoria do Min. Marco Aurélio; MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, e MS 36.127-MC e MS 35.940-MC, Min. Luiz Fux.

44. Em relação **ao termo inicial da contagem** do prazo prescricional, o "caput" do art. 1º da Lei 9.873/1999 oferece solução que não destoia do modelo adotado pelo TCU no incidente de uniformização de jurisprudência, em que se examinou a prescrição da pretensão punitiva, nos termos do [Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário](#) (Rel. Min. Benjamin Zymler) , com a adição da particularidade de explicitar o caso de infrações permanentes ou continuadas:

- a) Regra geral: "data da prática do ato" (o que equivale a "ocorrência da irregularidade sancionada") ;
- b) Regra especial: "no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado".

45. Por seu turno, a Lei 9.873/1999, em seu art. 2º, estabelece as causas interruptivas da prescrição punitiva, consoante abaixo transcrito, já na redação conferida pela Lei 11.941/2009:

*Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:*

*I - pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;*

*II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;*

*III - pela decisão condenatória recorrível.*

*IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.*

46. Por sua vez, o quadro a seguir indica alguns eventos processuais, ocorridos no curso de uma TCE (fase interna e externa) - instaurada em razão de irregularidades na aplicação de recursos da **União transferidos a entes subnacionais** - que poderiam ser enquadrados **nas causas de interrupção da prescrição acima apontadas, sem prejuízo, é claro**, de outras ocorrências fáticas elegíveis como marco interruptivo, a depender da forma de proceder de cada entidade ou órgão tomador de contas.

I - pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;	(i) <b>notificação</b> no âmbito do procedimento administrativo de ressarcimento previamente à instauração da TCE; (ii) <b>notificação</b> efetuada pelo órgão tomador de contas acerca da instauração da TCE; (iii) <b>citação</b> efetuada pelo TCU. <i>*Data da ciência da notificação ou citação pelos responsáveis ou de publicação do edital no DOU.</i>
--	---

<p>II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;  <i>* procedimento que evidencie a apuração dos fatos irregulares, com o objetivo quantificar o dano e identificar possíveis responsáveis.</i></p>	<p>(i) relatório de sindicância ou PAD;  (ii) relatório de apuração de irregularidades referente ao processo administrativo prévio à instauração da TCE;  (iii) relatórios de fiscalização, pareceres, despachos, informações e memorandos relacionados à apuração dos fatos irregulares;  (iv) relatório do tomador de contas;  (v) relatório do controle interno;  (vi) termo de instauração ou designação de instauração da TCE;  (vii) autuação da TCE no TCU; entre outras causas.  <i>*Há quem inclua nesse grupo diligências que comprovam providências do responsável sobre as irregularidades investigadas.</i></p>
<p>III - pela decisão condenatória recorrível.</p>	<p>(i) Verifica-se apenas no âmbito do TCU com a <b>data da prolação</b> do acórdão condenatório recorrível.</p>
<p>IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.</p>	<p>(i) pedido de parcelamento;  (ii) pagamento parcial do débito;  (iii) qualquer manifestação do responsável que demonstre claramente a sua intenção de recolher o débito.</p>

47. Bem se vê, portanto, que haveria uma multiplicidade de causas de interrupção da prescrição, conforme se depreende do art. 2º da Lei 9.873/1999. Tal exegese encontra respaldo em precedentes do STF, a exemplo do que se decidiu no julgamento do MS 36067 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski), com destaque para trecho do voto em que o Relator reconhece cinco causas de interrupção da prescrição, *in verbis*:

(...) Assim, faz-se necessário levar em consideração que, apesar de os fatos objeto da apuração conduzida pela Corte de **Contas remontarem aos anos de 1999 e 2000**, período no qual o impetrante era Secretário de Saúde municipal, o Tribunal de Contas da União deu prosseguimento à tomada de contas especial por ter constatado a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, a saber: a) **relatório de auditoria** em conjunto realizada pela Denasus e pela Secretaria Federal de Controle, lavrado em 06/07/2001, **sendo este, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); b) **instauração de Tomada de Contas Especial pelo FNS, ocorrida em 05/10/2005, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); c) **a autuação da presente Tomada de Contas Especial no âmbito do Tribunal de Contas da União, ocorrida em 12/08/2008, sendo este também, certamente, um ato inequívoco que importou a apuração do fato** (art. 2º, II, da Lei n. 9.873/1999); d) **o ato que ordenou a citação do responsável**, ora impetrante, ocorrida em 12/07/2010 (art. 2º, I, da Lei n. 9.873/1999); e e) o exercício do poder punitivo ocorrido em 20/06/2012, **data da prolação do Acórdão 1563/2012-TCU-Plenário** (art. 2º, III, da Lei n. 9.873/1999).

48. No caso concreto, tendo como parâmetro a tese firmada pelo STF, no **RE 636.886**, no sentido de que ambas as pretensões do TCU (sancionatória e ressarcitória) sujeitam-se ao prazo prescricional de 5 anos previsto na Lei 9.873/1999, considerando, ainda, o sistema prescricional descrito na citada lei, inclusive as causas de suspensão e de interrupção da prescrição, temos os seguintes eventos processuais:

- a) final do prazo de vigência do convenio: 31/11/2007;
- b) início da contagem do prazo de prescrição: **7/12/2007** (último cheque emitido contra a conta específica);
- c) Ofício 612, de **12/4/2008** (peça 12, p. 102), notifica o IESB, via xxxxxxxxxxxxxxxx, solicitando a prestação de contas final;
- d) em **12/5/2008**, o IESB apresentou o relatório técnico final ao FNMA (peça 12, p. 110);
- e) Parecer Financeiro 023/CORE/FNMA, de **31/7/2008**, (peça 19, p. 153);
- f) Parecer técnico 046/2010, de **1/10/2010** (peça 19, p. 143), aprovou a execução física;
- g) Ofício 487/2013, de **29/7/2013** (peça 19, p. 167), informando ao Instituto a aprovação técnica das contas e a impossibilidade de aprovar sob o aspecto financeiro, devido a pendências informadas no Parecer Financeiro 23/2008;
- h) Parecer Financeiro 57/2014/GT/DFDS/SECEx/MMA, de **25/4/2014** (peça 19, p. 21), apontando as impropriedades na execução financeira da avença;
- i) Nota Técnica 22/2015/GT/DFDS/SECEx/MMA de **3/3/2015** (peça 21, p. 64-66);
- j) Relatório de Tomada de Contas Especial 20/2015, de **21/7/2015** (peça 21, p. 84-91);
- k) data de autuação da tomada de contas especial pela Secex-TCE: **14/01/2016** (peça 22);
- l) Despacho do titular da Secex-TCE autorizando a realização das citações propostas: 30/6/2020 (peça 58).

49. Analisando-se a sequência de eventos processuais enumerados no item anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte no entender do STF, observa-se que não transcorreu o prazo

prescricional de 5 (cinco) anos entre cada evento processual e o seguinte. **Portanto, mesmo levando-se em consideração o entendimento do STF, não teria ocorrido a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**" (destaques do original, Acórdão nº 9.221/2022 - Primeira Câmara, Relator : Augusto Sherman, data da sessão : 29/11/2022)

#### **Acórdão nº 10.392/2022 - Primeira Câmara**

##### **"RELATÓRIO**

Adoto como relatório a instrução elaborada por auditora da SecexTCE (peça 161), que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 162 e 163):

(...)

19. *No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu em 18/7/2013 (data em que a prestação de contas final foi apresentada, após prorrogação de prazo concedida pelo órgão repassador, conforme peças 68, 72 e 73).*

20. *Verificam-se, nos presentes autos, os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição, ocorridos tanto na fase interna como na fase externa desta TCE:*

##### *20.1. Fase interna:*

*a) Ofício 585/2015/DECOM/SESAN/MDS, de 8/10/2015, encaminhado ao responsável xxxxxxxx, recebido em 27/10/2015 (peças 87 e 88) - solicitação de documentação complementar da prestação de contas final;*

*b) Parecer Técnico 47/2016 - CGSIA/DECOM/SESAN/MDS, de 7/6/2016 (peça 89) - análise técnica da prestação de contas final;*

*c) Ofício 198/2018/MDS/SESAN/CGEOF/COPC, de 28/3/2018, recebido em 3/5/2018 (peças 90 e 91) - solicitação de cópias de extratos bancários da conta específica utilizada pelo convenente;*

*d) Despacho 570/2018/SESAN/CGEOF/COPC, de 13/7/2018 (peça 96) - comunicação à Coordenação de Orçamento, Finanças e Contabilidade, quanto à suspensão do registro de inadimplência do município no SIAFI;*

*e) Notificação encaminhada por e-mail ao Município de Baturité em 18/9/2018 (peça 97) - solicitação dos extratos bancários completos da conta corrente e de aplicações financeiras;*

*f) Despacho 811/2018/SESAN/CGEOF/COPC, de 5/10/2018 (peça 106) - informação, à Coordenação-Geral de Sistemas Locais de Abastecimento Alimentar, quanto à ausência de relatório de monitoramento in loco do convênio;*

*g) Despacho 164/2018/SESAN/DECOM/CGILE, de 8/10/2018 (peça 107) - justificativa quanto à ausência de relatório de monitoramento in loco do convênio;*

*h) Nota Técnica 42/2018 - MDS/SESAN/CGEOF/COPC, de 22/11/2018 (peça 108) - análise financeira da prestação de contas final;*

*i) Ofício 957/2018/ MDS/SESAN/CGEOF/COPC, de 22/11/2018, encaminhado à responsável xxxxxxxx, recebido em 17/12/2018 (peças 109 e 110) - solicitação de devolução de recursos;*

*j) Edital de Notificação 28/2019, publicado no DOU de 11/3/2019 (peça 116) - notificação do responsável xxxxxxxx para atender às pendências verificadas na prestação de contas final do convênio;*

*k) Parecer Financeiro de Reprovação Total - TCE 6/2019, de 25/7/2019 (peça 117) - reprovação total dos recursos repassados mediante o convênio;*

*l) Parecer do Ordenador de Despesas 6/2019 - SEDS/SEISP/CGPC/COPC, de 26/7/2019 - reprovação total dos recursos repassados mediante o convênio e solicitação de instauração de TCE;*

*m) Despacho 8/2020/SE/SGFT/DTEDS/CGPC-DES-TCE, de 21/1/2020 (peça 119) - encaminhamento do processo à Coordenação de Prestação de Contas do Desenvolvimento Social, para análise das informações e esclarecimentos quanto à composição dos valores constantes do demonstrativo de débito;*

*n) Parecer Financeiro Retificador 05/2020, de 27/10/2020 (peça 120) - retificação e atualização dos débitos imputados aos responsáveis;*

*o) Despacho 89/2020/SE/SGFT/DTEDS/CGPC-DES-TCE, de 9/12/2020 (peça 1) - determinação de autuação de processo de TCE;*

*p) Relatório do Tomador de Contas Especial 08/2020, de 15/12/2020 (peça 134) ;*

*q) Relatório de Auditoria E-TCE 3316/2020, da CGU, de 8/2/2021 (peça 137);*

*r) Certificado de Auditoria E-TCE 3316/2020, da CGU, de 8/2/2021 (peça 138) ;*

*s) Parecer do Dirigente de Controle Interno E-TCE 3316/2020, de 10/2/2021 (peça 139) ;*

*t) Pronunciamento Ministerial, de 12/2/2021 (peça 140) ;*

##### *20.2. Fase externa:*

*a) Autuação do processo no TCU em 18/2/2021 (consulta à aba "Histórico", nos metadados do processo) ;*

*b) Instrução técnica da SecexTCE, de 11/7/2022 (peça 144) ;*

*c) Pronunciamento da 4ª Diretoria da SecexTCE, de 14/7/2022 (peça 145) ;*

*d) Pronunciamento da SecexTCE, de 18/7/2022 (peça 146) ;*

*e) Ofício 44631/2022 - TCU/Seproc, de 22/8/2022, recebido em 9/9/2022 (peças 152 e 155) - citação do responsável xxxxxxxx;*

*f) Ofício 44633/2022 - TCU/Seproc, de 22/8/2022, recebido em 9/9/2022 (peças 150 e 156) - citação do responsável xxxxxxxx;*

*g) Ofício 44632/2022 - TCU/Seproc, de 22/8/2022, recebido em 9/9/2022 (peças 151 e 157) - citação do responsável xxxxxxxx;*

*h) Ofício 44630/2022 - TCU/Seproc, de 22/8/2022, recebido em 27/9/2022 (peças 153 e 159) - citação da responsável xxxxxxxx;*

*i) Ofício 44629/2022 - TCU/Seproc, de 22/8/2022, recebido em 27/9/2022 (peças 154 e 158) - citação da responsável xxxxxxxx;*

21. *Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item anterior, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos do art. 5º da Resolução TCU 344/2022, conclui-se que não houve o transcurso de 5 (cinco) anos entre cada evento processual e o seguinte. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF acima*



*mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu, nos autos, a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória para o TCU."*

(Acórdão nº 10.392/2022 - Primeira Câmara, Relator : Benjamin Zymler, data da sessão : 06/12/2022)

#### **Acórdão nº 8.485/2022 – Segunda Câmara**

"10. A seguir, listo algumas dessas causas interruptivas, em ordem cronológica, com as respectivas datas de ocorrência:

- a) 24/07/2007, Relatório de Fiscalização 997 (peça 4) , "por qualquer ato inequívoco de apuração do fato" (art. 5º, II) ;
- b) 30/9/2008, Ofício 996/2008/GAB/SNAS/MDS, endereçado ao Sr. Itamar da Silva Rios, em que solicita providências no prazo de 30 dias (peça 20) , "pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive edital" (art. 5º, I) ;
- c) 23/10/2008, Ofício 5912/DEFNAS/SNAS/MDS, endereçado ao Sr. Itamar da Silva Rios, acerca de incorreções aferidas no demonstrativo de 2006 (peça 5) , "pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive edital" (art. 5º, I) ;
- d) 6/12/2008, Ofício/2008/GAB/SNAS/MDS 1347 endereçado ao Sr. Itamar da Silva Rios reiterando o Ofício/GAB/SNAS/MDS 996 (peça 21) , "pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive edital" (art. 5º, I) ;
- e) **9/12/2008**, entrega da defesa do responsável Itamar da Silva Rios, endereçada ao FNAS/MDS (peça 7) , "por qualquer ato inequívoco de apuração do fato" (art. 5º, II) ;
- f) **12/4/2013**, Ofício CGGI/SNAS/MDS 351, endereçado ao prefeito José Sivaldo Rios de Carvalho, em que menciona e solicita providências referente ao item do ofício 996/2008/GAB/SNAS/MDS anteriormente endereçado ao Sr. Itamar da Silva Rios (peça 19) , "pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive edital" (art. 5º, I) ;
- g) 26/9/2014, Nota técnica 8037/2014-CPCRFF/CGPC/DEFNAS, em que o FNAS informa acerca de pendências na prestação de contas e sugere notificação dos gestores municipais (peça 22) , "por qualquer ato inequívoco de apuração do fato" (art. 5º, II) ;
- h) 24/10/2014, aviso de recebimento do Ofício 5072/CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS endereçado ao ex-prefeito Itamar da Silva Rios em que solicita a apresentação de documentação ou devolução dos recursos (peça 26) , "pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive edital" (art. 5º, I) .

(Acórdão nº 8.485/2022 – Segunda Câmara, Relator : Antonio Anastasia, data da sessão : 06/12/2022)

#### **Acórdão nº 8.483/2022 – Segunda Câmara**

“RELATÓRIO

Adoto como Relatório, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.443/1992 a instrução de peça eletrônica 141, lavrada no âmbito da Secretaria de Recursos do TCU (Serur), a qual foi endossada pelo diretor da subunidade, por delegação de competência do titular da unidade técnica (peça 142):

(...)

##### ***Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999***

*20. Adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e mesmo considerando-se o prazo geral, de cinco anos, observa-se que não teria ocorrido a prescrição. Para tanto, é preciso considerar os seguintes parâmetros:*

##### *a) Termo inicial:*

*20.1. A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo em se tratando de infração de caráter permanente ou continuado. Nesta hipótese, a prescrição começa a correr não da data de cada fato, e sim "do dia em que tiver cessado" a permanência ou a continuidade.*

*20.2. Na hipótese em exame, tem-se como termo inicial para a contagem da prescrição o dia da entrega da prestação de contas (3/9/2010, peça 1, p. 63) .*

##### *b) Prazo:*

*20.3. A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º) , e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: "quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal". Como não se tem notícia da propositura de ação penal contra o responsável acerca dos fatos de que se trata no presente processo, fica afastada essa possibilidade. Dessa forma, será considerado o prazo geral de cinco anos.*

*20.4. Não obstante, as causas interruptivas indicadas abaixo evidenciam que a prescrição não teria ocorrido mesmo que se aplicasse o prazo geral de cinco anos.*

##### *c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:*

*20.5. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe "por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato" (art. 2º, II) . Os exemplos típicos, no caso em exame, são:*

*- no âmbito do Ministério do Turismo: as notas técnicas nº 366/2012, de 29/5/2012, nº 545/2012, de 11/7/2012, nº 533/2012, de 2/10/2012, nº 660/2013, de 25/6/2013 e nº 398/2013, de 29/7/2013 (peça 1, p. 64-68, 71-75, 78-80, 84-87, 96-98) , os Ofícios 135 e 136/2014, de 21/1/2014 (peça 1, p. 105-106) , a revisão financeira, de 19/5/2014 (peça 1, p. 108) , o relatório de TCE 721/2014, de 17/12/2014 (peça 1, p. 129-134) e o encaminhamento à CGU, de 19/12/2014 (peça 1, p. 145) . Assim, a prescrição foi interrompida em 29/5/2012, 11/7/2012, 2/10/2012, 25/6/2013, 29/7/2013, 21/1/2014, 19/5/2014, 17/12/2014 e 19/12/2014.*

*- no âmbito da Controladoria-Geral da União: o recebimento do processo em 19/12/2014, a emissão do relatório de auditoria 664/2015, de 2/4/2015 e a devolução do processo ao Ministério do Turismo em 15/6/2015 (peça 1, p. 145, 158-160, 162-164) . Assim, a prescrição foi interrompida em 2/4/2015 e 15/6/2015.*

*- no âmbito do TCU: o recebimento do processo em 20/7/2015, a elaboração das instruções técnicas de 6/4/2016 e 10/8/2016 (peças 3 e 30) , do parecer do MPTCU de 22/1/2018 (peça 36) e do Acórdão 10670/2018-TCU-Segunda Câmara, de 30/10/2018 (peça 38) . Assim, a prescrição foi interrompida em 6/4/2016, 10/8/2016,*

22/1/2018 e 30/10/2018.

20.6. Observe que todos esses atos praticados no Ministério do Turismo, CGU e TCU indicaram inequivocadamente a apuração do fato de que trata o art. 2º, inciso II da Lei 9.873/1999, qual seja, a falta de comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos ao ente municipal, decorrente da ausência de documentos na prestação de contas do convênio.

(...)

f) Da prescrição intercorrente:

20.12. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando "julgamento ou despacho".

20.13. Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

20.14. Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

20.15. A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a "apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso".

20.16. Em muitas situações o exame da prescrição intercorrente pode ficar prejudicado nos processos já em tramitação no TCU. Como a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, as peças que compõem a tomada de contas especial, elencadas no art. 10 da Instrução Normativa TCU 71/2012, não contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, o que pode prejudicar a análise de eventual paralisação por mais de três anos.

20.17. Assim, caso o tribunal venha a adotar a sistemática da Lei 9.873/1999 para aferir a prescrição, convém avaliar, oportunamente, a possibilidade de ajustes na IN-TCU 71/2012, para que as tomadas de contas especiais encaminhadas ao tribunal contemplem informações sobre as interrupções ocorridas na fase interna do procedimento (como, por exemplo, declaração do órgão instaurador da TCE, de que o processo não ficou paralisado por mais de três anos, na forma do art. 1º, § 1º, da citada lei)."

(Acórdão nº 8.483/2022 – Segunda Câmara, Relator : Antonio Anastasia, data da sessão : 06/12/2022)

#### **Acórdão n 10.410/2022 - Primeira Câmara**

"21. Verificam-se, nos presentes autos, os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição, ocorridos tanto na fase interna como na fase externa desta TCE:

21.1. Fase interna:

- a) Nota Técnica 2298/2014 - CPRFF/CGPC/DEFNAS, de 1º/8/2014 (peça 5) ;
- b) Ofício 189 CPRFF/CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de 1º/8/2014 (peça 6), respondido mediante o Ofício 590/2014-SMDS/GS, sem data (peça 8) ;
- c) Nota Técnica 4829/2015 - CPRFF/CGPC/DEFNAS, de 16/11/2015 (peça 10) ;
- d) Ofício 3405 CPRFF/CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de 16/11/2015 (peça 11) , recebido em 7/3/2016 (peça 12) ;
- e) Ofício 3406 CPRFF/CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de 16/11/2015 (peça 13) , recebido em 7/3/2016 (peça 14) ;
- f) Nota Técnica 226/2017 - CPRFF/CGPC/DEFNAS, de 10/2/2017 (peça 15) ;
- g) Ofício 533 CGPC/DEFNAS/SNAS/MDSA, de 14/2/2017 (peça 18) , recebido em 22/2/2017 (peça 19) ;
- h) Nota Técnica 261/2018, de 26/2/2018 (peça 20) ;
- i) Edital de Notificação publicado no DOU em 15/3/2018 (peça 22) ;
- j) Nota Técnica 5644/2018, de 7/6/2018 (peça 23) ;
- k) Ofício 6097/2018/MDS/SNAS/DEFNAS/CGPC/CAPC-RFF, de 7/6/2018 (peça 24) , recebido em 22/6/2018 (peça 25) ;
- l) Nota Técnica 6247/2018, de 5/11/2018 (peça 26) ;
- m) Nota Técnica 6943/2018, de 6/11/2018 (peça 28) ;
- n) Termo de Reprovação, de 29/11/2018 (peça 27) ;
- o) Nota Técnica 80/2019, de 22/4/2019 (peça 29) ;
- p) Despacho 1459/2019/SE/SGFT/DEFNAS/CCONT-E-TCE, de 2/10/2019 (peça 1) ;
- q) Relatório de TCE 38/2019, de 11/10/2019 (peça 34) ;
- r) Relatório de Auditoria E-TCE 3704/2019, de 22/6/2020 (peça 36) ;
- s) Certificado de Auditoria E-TCE 3704/2019, de 23/6/2020 (peça 37) ;
- t) Parecer do Dirigente de Controle Interno E-TCE 3704/2019, de 24/6/2020 (peça 38) ;
- u) Pronunciamento Ministerial, de 30/6/2020 (peça 39) .

21.2. Fase externa:

- a) Autuação do processo no TCU, em 2/7/2020 (consulta à aba "Histórico", nos metadados do processo) ;
  - b) Instrução da SecexTCE, de 1º/6/2021 (peça 43) ;
  - c) Pronunciamento da Subunidade, de 4/6/2021 (peça 44) ;
  - d) Pronunciamento da Unidade, de 4/6/2021 (peça 45) ;
  - e) Despacho do Relator, de 10/6/2021 (peça 46) ;
  - f) Ofício 31251/2021-TCU/Seproc, de 14/6/2021 (peça 49) , recebido em
  - g) Ofício 31256/2021-TCU/Seproc, de 14/6/2021 (peça 50) , recebido em 13/7/2021 (peça 51) ;
  - h) Edital 1465/2021-TCU/Seproc, de 22/10/2021 (peça 61) , publicado no DOU em 27/10/2021 (peça 63) ;"
- (Acórdão n 10.410/2022 - Primeira Câmara, Relator : BENJAMIN ZYMLER, data da sessão : 06/12/2022)

64. É importante destacar que a denominação do ato praticado pela área técnica não é relevante, importando o conteúdo da manifestação produzida. Assim, o Parecer Financeiro, indicado pelo TCU, pode ter a denominação de Análise Financeira ou Relatório de Análise Financeira (art. 23 da Instrução Normativa ANCINE nº 159, de 2021), ou outra denominação, mas cuja finalidade é a mesma.

65. A análise do cumprimento do objeto e finalidade (art. 25 da Instrução Normativa ANCINE nº 159, de 2021) constitui marco interruptivo da prescrição principal. Pareceres jurídicos emitidos durante o procedimento de análise das contas, destinados a responder dúvidas acerca de questões inerentes ao processo, também constituem marcos interruptivos da prescrição principal.

## 5.7 DA INTERRUÇÃO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE E PRINCIPAL

66. O ato processual para interromper prazo prescricional intercorrente precisa ser relevante, conforme explicitado no art. 8º, § 1º, da Resolução - TCU nº 344, de 2022.

67. Por sua vez, para interromper o prazo prescricional principal, deve-se praticar um ato inequívoco visando a apuração do fato (art. 5º, inc. II), além das demais hipóteses elencadas no art. 5º.

68. Não interrompem o prazo prescricional para o reconhecimento da prescrição intercorrente (art. 8º, § 1º) :

- a) o pedido e concessão de vista dos autos;
- b) a emissão de certidões, prestação de informações;
- c) a juntada de procuração ou subestabelecimento; e
- d) outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

69. O § 3º do art. 5º tem previsão semelhante, aplicável à prescrição principal, sendo que a parte final menciona que "outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações" não interrompem o prazo prescricional para o reconhecimento da prescrição principal.

70. Assim, o Despacho de encaminhamento de um setor para outro, de distribuição para determinado servidor se manifestar ou certificando determinadas situações não interrompem o prazo prescricional, pois não são considerados relevantes para a conclusão do processo (prescrição intercorrente). Estes exemplos podem ser classificados em outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações (art. 5º, § 3º).

71. O § 2º do art. 8º prevê expressamente que os atos que afetam a prescrição principal atingem igualmente a prescrição intercorrente :

"Art. 8º (...)

§ 2º As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente."

72. O oposto não se verifica, ou seja, nem todos os atos que afetam a prescrição intercorrente atingem a prescrição principal, uma vez que para interromper o prazo prescricional principal, deve-se praticar um ato inequívoco visando a apuração do fato (art. 5º, inc. II), além das demais hipóteses elencadas no art. 5º.

73. Por este motivo, é preciso tomar alguns cuidados na análise das prestações de contas, pois podem ocorrer situações em que a prescrição intercorrente não ocorra, porque praticados atos que interromperam o seu prazo, mas a prescrição principal seja consumada, ante a ausência da prática de qualquer das hipóteses previstas no art. 5º.

74. É importante lembrar que a prescrição principal "pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo" (art. 5º, § 1º). Não há regra semelhante prevista para a prescrição intercorrente. No entanto, a partir da análise dos acórdãos do Tribunal de Contas da União, é possível adotar o mesmo entendimento, constante do § 1º do art. 5º, para este instituto.

75. Os acórdãos transcritos anteriormente apresentam exemplos de atos que a Corte de Contas considera casos de interrupção da prescrição principal ou intercorrente.

## 5.8 DO REFLEXO DAS DETERMINAÇÕES DO TCU NA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL

76. A Superintendência de Prestação de Contas (item 2.2 do Despacho nº 378-E/2022/SEF/SPR - SEI 2610505) solicita esclarecimentos acerca do tratamento a ser dado aos processos do passivo em reanálise por força do Acórdão TCU nº 721/2019 – Plenário, quanto à contagem do prazo prescricional.

77. Há de se lembrar que o procedimento adotado nestes processos seguiu os preceitos estabelecidos no Decreto nº 8.281, de 1º de julho de 2014.

78. A determinação por parte do TCU para que a ANCINE reanalise estes processos não torna nulas as decisões

proferidas, uma vez que funciona como instância revisora, em que pode até mesmo modificar integralmente uma decisão proferida, sem que isso influencie no efeito provocado por aquela decisão no prazo prescricional.

79. Dessa forma, as decisões proferidas nestes processos interromperam a contagem do prazo prescricional, iniciando-se nova contagem. Isso só ocorre se não havia ocorrido prescrição antes da decisão proferida.

## 5.9 DO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO

80. Uma vez reconhecida a prescrição em relação à totalidade das irregularidades, não há imputação de responsabilidade aos responsáveis pela prestação de contas (proponentes), devendo o processo ser arquivado (art. 11 da Resolução - TCU nº 344, de 2022).

81. Pode ocorrer de a prescrição não alcançar todos os partícipes do processo, sendo reconhecida apenas em relação a um ou alguns deles. Neste caso, o processo deve continuar, visando a apuração da responsabilidade em relação aos remanescentes (vide Acórdão nº 9.151/2022 - Primeira Câmara, Relator : Bruno Dantas, data da sessão : 29/11/2022, com excerto transcrito no parágrafo 63 desse parecer).

## 5.10 DA RESPONSABILIDADE PELA OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO

82. Os artigos 8º e 13 preveem a imputação da responsabilidade pelo prejuízo causado pela ocorrência da prescrição aos responsáveis pela paralisação que lhe deu causa. Segue a transcrição dos dispositivos legais :

*“Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”*

*“Art. 13. Verificada a prescrição, o Tribunal de Contas da União poderá imputar o dano ao erário integralmente a quem lhe deu causa, na forma deste artigo, sem prejuízo de remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações cabíveis, se houver indícios de crime ou da prática de ato de improbidade administrativa.*

*§ 1º Reconhecida a prescrição causada por omissão da autoridade administrativa competente ou do agente público no exercício da atividade de controle interno, o respectivo órgão de controle interno ou a autoridade superior competente deverá, ao ter ciência da irregularidade, promover a imediata apuração desse ilícito e dar a imediata ciência da falha ao TCU, sob pena de responsabilidade solidária.*

*§ 2º O TCU poderá promover a apuração administrativa sobre a responsabilidade pela prescrição causada por omissão da autoridade administrativa competente ou do agente público no exercício da atividade de controle interno, aplicando-lhe as sanções cabíveis proporcionais à conduta e, se for o caso, imputando-lhe a integralidade débito, quando comprovado o dolo.”*

83. Até a edição da Resolução - TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022, havia o entendimento no sentido de que não incidia a prescrição no procedimento de análise das prestações de contas, de acordo com o entendimento recorrente do TCU.

84. Assim, não é razoável imputar responsabilidade a servidores da ANCINE, verificada a ocorrência da prescrição antes de 11 de outubro de 2022, data da edição da mencionada Resolução, uma vez que havia a perspectiva da não ocorrência da prescrição.

85. Ora, se a administração, seguindo os julgados do TCU, vinha externando o entendimento no sentido de não reconhecer a prescrição nos procedimentos de prestação de contas, não parece razoável que, depois de certo tempo, por meio de mudança abrupta de rumo, possa imputar responsabilidade aos servidores que atuaram em processos cuja prescrição venha agora a ser reconhecida.

86. Com efeito, a doutrina ao tratar dos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança, bem como da vedação de aplicação retroativa de nova interpretação (artigo 2º, XVIII, da Lei nº 9.784/1999) ensina:

*"A segurança jurídica consiste no 'conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida'. **Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída.**" (SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo, 1996, 11ª edição, Malheiros Editores, p.412)*

***"O fundamento filosófico da irretroatividade é a necessidade de segurança jurídica, a necessidade da confiança na estabilidade do direito."** (MAXIMILIANO, Carlos, **Direito Intertemporal**, Rio de Janeiro/São Paulo, 1955, Livraria Freitas Bastos, 2ª edição, p.22)*

*"O reconhecimento de que interpretações feitas pelas autoridades competentes são normas encontra-se, antes de tudo, na própria hermenêutica jurídica. Ou seja, a própria teoria de interpretação das normas jurídicas constata que as interpretações, quando emanadas de autoridade competente, têm valor de norma. E parece razoável supor que os "princípios de hermenêutica" aplicam-se às normas de direito administrativo tal e qual se aplicam a normas de outros ramos do direito.<sup>21</sup> Noutras palavras, o que diz a hermenêutica para o direito como um todo vale também (e por que não?) para o direito administrativo.*

Além da hermenêutica, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) tem reconhecido, em sua jurisprudência, por meio da chamada técnica da “interpretação conforme a Constituição”, que interpretações são normas. Por essa técnica, diz o Supremo que certa interpretação de texto normativo é a única norma admissível e vigente em virtude da sua especial conformidade com a Constituição Federal, decretando serem inadmissíveis quaisquer outras interpretações porventura concebíveis pelo intérprete. A “interpretação conforme a Constituição” é, portanto, tal como reconhecida pelo STF, uma norma.

Para além da hermenêutica e da jurisprudência do Supremo, existem ainda leis que ditam regras que têm como pressuposto a ideia de que interpretações dadas pela administração pública são normas.

Exemplo claro é a regra da vedação à aplicação retroativa de nova interpretação pela Administração Pública, constante do art. 2º, parágrafo único, inc. XIII, parte final, da Lei Federal de Processo Administrativo (no 9.784, de 29 de janeiro de 1999). A interpretação de um texto normativo pela administração pública, à luz dessa regra, constitui norma. Pode vir a ser revogada por nova interpretação, ou seja, por nova norma. **E essa nova norma (interpretação) só poderá ser aplicada pela administração pública a situações futuras, jamais retroagindo para apanhar situações anteriores à inovação.**

Tal regra colhida da Lei Federal de Processo Administrativo tem pressuposta, portanto, a ideia de que a interpretação de texto normativo pela administração pública constitui, ela própria (interpretação), uma norma.

(...)

**Nesse específico sentido, pode-se dizer que as interpretações aderem à lei. Quer dizer, interpretações administrativas de lei consolidadas no passado, que deram ensejo à prática de atos no passado, têm valor de lei em relação a esses casos. O efeito prático disso é que a mudança de interpretação tem de ser entendida como a edição de norma nova, que vale para o futuro, mas não retroage — do mesmo modo que não retroagem as leis novas (pois elas não atingem os casos passados).**” (SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. **Interpretações administrativas aderem à lei?** RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 260, p. 97132, maio/ago. 2012, p.15/17 da versão digital).

87. Esta solução prestigia a própria LINDB, uma vez que a alteração do entendimento do TCU sobre a prescrição na análise das prestações de contas não pode afetar situações realizadas quando o posicionamento era diverso, conforme se observa a seguir :

*"Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público."*

88. Quanto ao significado do termo orientações gerais para os fins do disposto no parágrafo único do artigo 24 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, com redação introduzida pela Lei nº 13.655/2018, a doutrina, sem a pretensão de abranger todos os casos, destaca:

"O texto da norma é ilustrativo. Ele tem por desiderato assegurar o vetor previsibilidade da segurança jurídica, pois que prescreve que a interpretação na qual o particular tenha depositado suas expectativas deve ser reiterada e amplamente divulgada. Cuida-se de consagrar, como bem exposto por Humberto Ávila, o racional de acordo com o qual 'a proteção da confiança será tanto maior for o grau de existência dos elementos normativos, pertinentes à situação fática (base da confiança), quais sejam a vinculatividade, a aparência de legitimidade do ato, a modificabilidade, efetividade, indução, onerosidade e durabilidade.

**Nesse quadrante, temos que devem ser considerados como atos gerais, para efeito de aplicação do referido dispositivo, as interpretações administrativas veiculadas em normativos editados por determinada entidade (a exemplo de uma norma editada por uma agência reguladora), em resposta a consultas administrativas (como as respondidas pelo Tribunal de Contas da União), em súmulas administrativas (a exemplo das editadas pela Receita Federal, para delimitar a configuração de um fato gerador e em decisões administrativas das quais não caibam mais recursos."** (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Veras. **Comentários à Lei n.º 13.655/2018**, Belo Horizonte, 2020, Fórum, 2ª reimpressão, p.95)

"A LINDB procurou auxiliar a identificação dessa intrincada condição ao definir o que seriam "orientações gerais", para os fins previstos no art.24.

(...)

O texto é útil ao esclarecer que **tanto podem ser fontes dessa 'orientação geral' a manifestação expressa em atos de caráter geral** (como súmulas ou **regulamentos**), **como pela reiterada decisão de órgãos administrativos** ou judiciais (jurisprudência), ou ainda por meio dos costumes, isto é, **pela prática reiterada adotada pela Administração que seja de conhecimento público.**" (CÂMARA, Jacinto Arruda. **Art.24 da LINDB - Irretroatividade de nova orientação geral para anular deliberações administrativas**, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução das Normas de Direito Brasileiro - LINDB, Lei n.º 13.655/2018, nov. 2018, Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77652/74315>, Acesso em: 10/03/2021)

89. No mesmo sentido, ao regulamentar o art. 24, o Decreto 9.830, de 2019, conceituou orientações gerais e previu que a revisão deverá ser motivada:

**"Revisão quanto à validade por mudança de orientação geral**

Art. 5º A decisão que determinar a revisão quanto à validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos cuja produção de efeitos esteja em curso ou que tenha sido concluída levará em consideração as orientações gerais da época.

§ 1º É vedado declarar inválida situação plenamente constituída devido à mudança posterior de orientação geral.

§ 2º O disposto no § 1º não exclui a possibilidade de suspensão de efeitos futuros de relação em curso.

§ 3º Para fins do disposto neste artigo, consideram-se orientações gerais as interpretações e as especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária e as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

§ 4º A decisão a que se refere o **caput** será motivada na forma do disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º."

90. Cumpre fazer ligeiro parêntese para destacar o âmbito de incidência da norma que, nos termos de sua ementa, apresenta "*disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público*" e a doutrina, por sua vez, ao tratar dos dispositivos transcritos acima enfatiza exatamente à luz da segurança jurídica que interpretação e posturas administrativas novas não devem retroagir e, nos termos dos dispositivos em destaque, deve, inclusive, prever regime de transição, se for o caso, conforme ilustra breve trecho:

"Os artigos 23 e 24 da Lei nº 13.655/2018 estabelecem o dever de irretroatividade das interpretações controladoras, judiciais e administrativas. Nada mais consentâneo com a segurança jurídica, na medida em que, a partir da interpretação dos textos normativos é que se extraem normas orientadoras da conduta dos administrados. Assim é que a alteração da interpretação dos decisores não pode inquinar a conduta dos particulares de invalidez (quando praticada com base na interpretação superada), ou será predadora de um regime de transição, dentro do qual os seus efeitos terão de ser equacionados (e amortizados) pelo particular de boa-fé" (FREITAS, Rafael Veras, **A nova LINDB e o Direito da Infraestrutura**, Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-nova-lindb-e-o-direito-da-infraestrutura-22092018>. Acesso em: 10/03/2021)

91. Ao comentar especificamente os aludidos artigos 23 e 24 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, com redação introduzida pela Lei nº 13.655/2018, também já se afirmou, na linha do mencionado em parágrafos anteriores, que os dispositivos em destaque têm o condão de respeitar as situações plenamente constituídas, o ato jurídico perfeito, e não ser possível se proceder a *retroatividade mínima* pelas novas posturas e interpretação administrativas, conforme ilustra breve trecho:

"Nesse quadrante, um dos maiores propósitos do dispositivo que se comenta é minorar os efeitos das alterações interpretativas emanadas pelos poderes públicos. Para tanto, o artigo fixa o primeiro núcleo de incidência das normas sobre a 'decisão', qualquer que seja, havida em uma dessas esferas. Segue daí o **espectro amplo de incidência da norma do art. 23**: qualquer decisão exarada no âmbito do poder extroverso estatal que inove a interpretação ou a orientação sobre outra norma de conteúdo indeterminado. Note-se que o artigo não se restringe às decisões havidas no exercício da jurisdição judicial, administrativa ou de contas. Não se restringe a decisões tomadas na dirimção de conflitos. **Alcança também atos administrativos de conteúdo normativo ou integrativo.**

(...)

**Seguindo os quadrantes do disposto no art. 23, o art. 24 reconhece às interpretações conferidas pelas entidades públicas efeitos normativos. Razão pela qual impõe que tal alteração interpretativa deva deferência aos atos jurídicos perfeitos. Consagra, pois, a um só tempo, a segurança jurídica como estabilidade; como previsibilidade; e como proporcionalidade.** Para além disso, se encontra em plena consonância com a jurisprudência do STF, de acordo com a qual 'os contratos - que se qualificam como atos jurídicos perfeitos (RT 547/215) - acham-se protegidos, em sua integridade, inclusive quanto aos efeitos futuros, pela norma de salvaguarda constante do art. 5º, XXXVI, da Constituição da República.

(...)

**Portanto, nos quadrantes da jurisprudência do STF, não se afigura constitucional nem mesmo o diploma normativo que produza efeitos atrelados à retroatividade mínima. Ora, se a lei editada pelo parlamento se submete ao limite da irretroatividade, assim, também, deve passar com a interpretação proferida por entidades públicas.**

(...)

**Afinal, se, no Direito, vigora, com predominante aceitação, o brocardo tempus regit actum, no que respeita à vigência da lei no tempo, outro não pode ser o viés de exame da legalidade dos atos jurídicos que produziu efeitos arvorados na interpretação superada.**" (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Veras. **Comentários à Lei n.º 13.655/2018** Belo Horizonte, 2020, Fórum, 2ª reimpressão, p.76, 89, 90 e 92)

92. O Tribunal de Contas da União tem adotado esse entendimento, uma vez que não tem apontado a responsabilidade de servidores públicos pela ocorrência da prescrição quando esta é reconhecida.

93. As seguintes manifestações da Corte de Contas corroboram este posicionamento :

**Acórdão nº 9.266/2022 - Plenário**

"Não restou demonstrado que nenhum fato ou premissa adotada no voto condutor da decisão estaria em contradição com o acórdão prolatado ou com o próprio voto. Assim, busca o embargante rediscutir o mérito da decisão embargada, o que não é permitido nesta espécie recursal.

O tema da prescrição, por exemplo, foi devidamente fundamentado no voto, com base na jurisprudência desta Corte, então vigente, não havendo que se falar em nenhuma contradição.

Contudo, após a publicação do Acórdão, sobreveio a Resolução 344 do TCU, de 11 de outubro de 2022, a qual

regulamenta, no âmbito do Tribunal, a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, tendo, consequentemente, alterado os parâmetros utilizados na decisão recorrida.

Sendo assim, embora não haja contradição a justificar o provimento dos embargos, deve-se, de ofício, realizar nova análise da matéria, a qual deve recair apenas sobre a prescrição da pretensão de ressarcimento, pois a prescrição da pretensão punitiva já fora reconhecida.

No caso, **deve-se reconhecer que a pretensão de ressarcimento está prescrita**, em razão da prescrição intercorrente, uma vez que após o Expediente de 18/7/2011 (peça 1, p. 155), que diligenciou o responsável para a apresentação de documentos complementares, apenas em 22/8/2016, mais de 5 anos depois, houve nova manifestação da Administração Pública (peça 1, p. 173-180). A prescrição intercorrente operou-se, assim, em 18/7/2014, e, além disso, a prescrição quinquenal também teria ocorrido, em 18/7/2016.

Assim, não havendo omissão, obscuridade ou contradição no Acórdão embargado, rejeito os presentes embargos de declaração, mas **reconheço, de ofício, a prescrição da pretensão de ressarcimento**, tornando-se sem efeito o Acórdão 472/2020-TCU-Primeira Câmara, relator o E. Ministro Bruno Dantas.

Nestes termos, Voto no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado."

(original sem destaques, Acórdão nº 9.266/2022 - Plenário, Relator : Walton Alencar Rodrigues, data da sessão : 30/11/2022)

#### **Acórdão nº 7.959/2022 - Primeira Câmara**

"Finalmente, sobre a necessidade de se apurar a responsabilidade de quem, no então Ministério da Cultura, deu causa à leniência na apuração dos fatos, em se tratando de entendimento novo desta Corte, em prestígio ao art. 24 da LINDB, avalio não ser exigível tal apuração no presente caso. Consta do nominado dispositivo:

*"Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas*

*Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público."* (grifei)

Diante disso, entendo que se deva conhecer dos embargos de declaração apresentados pela xxxxxxxxxxxxxxxx para, no mérito, acolhê-los, com efeitos infringentes, com base no art. 287, §§ 1º, 2º e 7º, do Regimento Interno do Tribunal, tornando insubsistentes os itens 9.1 a 9.4 do [Acórdão 8888/2021-TCU-Primeira Câmara](#).

No mérito, devem ser consideradas prescritas as condutas apreciadas nos presentes autos, sem o julgamento das contas, com base nos arts. 1º, 2º, 4º, 5º, §2º, e 12, parágrafo único, da Resolução nº 344/2022, arquivando-se os presentes autos.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

(original sem destaques, Acórdão nº 7.959/2022 - Primeira Câmara, Relator : Walton Alencar Rodrigues, data da sessão : 22/11/2022).

#### **Acórdão nº 7.165/2022 - Segunda Câmara**

"12. Observo que o referido fato processual consumou-se antes da publicação da Resolução-TCU 344/2022, ocorrida em 21/10/2022 (*in* BTCU Deliberações nº 198), o que impossibilitou aos responsáveis por agir nos autos qualquer prognóstico sobre o risco de prescrição, haja vista a regra jurisprudencial então vigente, a prever a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória e a ausência de prescrição intercorrente nos processos em curso nesta Corte de Contas." (Acórdão nº 7.165/2022 - Segunda Câmara, Relator : Antonio Anastasia, data da sessão : 22/11/2022).

94. É importante ressaltar, igualmente, que o art. 12 do Decreto 9.830, de 2019, também previu parâmetros para responsabilização dos agentes públicos:

#### ***Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro***

*Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.*

*§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.*

*§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.*

*§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.*

*§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.*

*§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.*

*§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.*

*§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.*

*§ 8º O disposto neste artigo não exige o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.*

95. No entanto, quando a prescrição for constatada após a edição da Resolução - TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022, haverá a necessidade de identificar os responsáveis pela ocorrência da prescrição, de acordo com o preceituado na mencionada norma.

96. **Daí a importância de a Superintendência de Prestação de Contas identificar com urgência os processos que estão prestes a prescrever, visando evitar a possível responsabilização de servidores.**

97. Esta determinação consta, inclusive, do art. 14 da Resolução - TCU nº 344, de 2022:

*"Art. 14. Os processos com maior risco de prescrição das pretensões punitiva ou ressarcitória terão andamento urgente e tratamento prioritário pelas unidades técnicas e pelos gabinetes, sendo objeto de alerta específico a ser regulamentado pela Presidência."*

98. Há uma indicação no sentido de que os processos com maior risco de prescrição devam ser priorizados visando evitar a sua ocorrência.

99. **Repise-se que esse ponto é de suma importância, devendo o administrador lançar mão de todos os meios que estejam ao seu alcance para que de forma racional e otimizada identifique, dê andamento urgente e tratamento prioritário para os processos com maior risco de prescrição, adotando todas as medidas que se fizerem necessárias para evitar a sua ocorrência (da prescrição).**

100. Num futuro próximo será importante a elaboração de um relatório para cada processo, contendo os fatos relevantes, suficiente para afastar a ocorrência da prescrição, facilitando a atuação dos servidores que atuam no processo, uma vez que não haverá a necessidade de todos eles analisarem a possível ocorrência da prescrição cada vez que praticarem um ato no procedimento de análise da prestação de contas.

101. Esta tem sido, inclusive, a orientação do Tribunal de Contas da União no sentido de que as instituições públicas, responsáveis pela fase interna, identifiquem de forma clara os atos que interromperam a prescrição.

## 5.11 DA INTERPRETAÇÃO DO ART. 12 DA RESOLUÇÃO - TCU Nº 344, DE 2022

102. A Superintendência de Prestação de Contas formula o seguinte questionamento acerca do art. 12 da Resolução - TCU nº 344, de 2022 :

"2.6. O valor previsto no §único, art. 12, da Resolução TCU nº 344 deve ser calculado considerando-se: (i) todos os projetos da mesma proponente, (ii) todos os processos vinculados ao mesmo projeto ou (iii) cada processo individualmente?" (Despacho nº 378-E/2022/SEF/SPR - SEI 2610505)

103. O art. 12 da Resolução - TCU nº 344, de 2022, tem a seguinte redação :

*"Art. 12. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.*

*Parágrafo único. O julgamento das contas na hipótese do caput deste artigo somente ocorrerá quando o colegiado competente reconhecer a relevância da matéria tratada, a materialidade exceder em 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial e já tiver sido realizada a citação ou audiência."*

104. O parágrafo único do dispositivo em destaque prevê três requisitos, aparentemente, cumulativos para o julgamento das contas na hipótese do caput: i) o colegiado competente reconhecer a relevância da matéria tratada ; ii) a materialidade exceder em 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial; iii) já tiver sido realizada a citação ou audiência . Na fase interna da Tomada de Contas Especial, o que cabe à ANCINE é levar em conta o valor de "100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial" e é sobre esse ponto, especificamente sobre o que considerar no cálculo deste montante, que incide a dúvida da administração.

105. O valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial (R\$ 100.000,00) está definido no inc. I do art. 6º da Instrução Normativa - TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012.

106. Não há uma diretriz específica sobre a questão na norma citada. No entanto, a Instrução Normativa - TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial, traz balizas que podem ser transpostas para o presente caso, conforme se depreende do disposto no § 1º do seu art. 6º :

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

I - o valor do débito for inferior a R\$ 100.000,00, considerando o modo de referência disposto no § 3º deste



artigo (NR)(Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016);

(...)

§ 1º A dispensa de instauração de tomada de contas especial de valor inferior ao estabelecido no inciso I do caput não se aplica aos casos em que a soma dos débitos de um mesmo responsável atingir o referido valor (AC) (Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016)" (original sem destaques)

107. Para se chegar ao valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial (R\$ 100.000,00), deve-se considerar a soma de todos os débitos de um mesmo responsável (art. 6º, inc. I).

108. Assim, é razoável adotar o mesmo entendimento no presente caso, considerando a soma de todos os débitos de uma mesma proponente para o julgamento das contas, apurada nos diversos processos de prestação de contas da responsável.

109. O valor de "100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial", mencionado no parágrafo único do art. 12, acima, deve ser calculando considerando o somatório de todos os processos da mesma proponente, cujas contas estejam em análise.

110. O Tribunal de Contas da União assim se manifestou sobre o tema :

**Acórdão nº 7.959/2022 - Primeira Câmara**

"10. Entendo, nos termos dos arts. 4º e 5º, §2º, da Resolução 344/2022, que se consumou a prescrição das condutas ora avaliadas, pelo passar de mais de cinco anos desde o último ato inequívoco de apuração do fato, ou de conciliar alguma solução, e o próximo andamento processual, ainda na fase interna da TCE.

11. Nos termos da Resolução 344/2022, ainda:

*"Art. 12. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.*

*Parágrafo único. O julgamento das contas na hipótese do caput deste artigo somente ocorrerá quando o colegiado competente reconhecer a relevância da matéria tratada, a materialidade exceder em 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial e já tiver sido realizada a citação ou audiência.*

(...)

12. No que se refere à conveniência e à oportunidade de se julgarem as presentes contas, não obstante o reconhecimento da prescrição, não se trata de processo cujo valor em apuração extrapole em cem vezes o estabelecido no art. 7º da IN 71/2016, nos termos do art. 12, parágrafo único, da Resolução 344/2022"

(original sem grifos, Acórdão nº 7.959/2022 - Primeira Câmara, Relator : Walton Alencar Rodrigues, data da sessão : 22/11/2022).

**Acórdão nº 7.165/2022 - Segunda Câmara**

"14. No que tange à proposta de fiscalização adicional formulada pelo *Parquet* especializado, a prescrição consumada nos presentes autos não impede a ação de controle complementar, em conformidade com o *caput, in fine*, do art. 12 da mesma Resolução-TCU 344/2022, *verbis*:

*Art. 12. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa (grifei) .*

15. O dispositivo acima se justifica porque a eventual impossibilidade jurídica de apenação ou imputação de débito aos responsáveis não obsta a expedição de determinações, recomendações ou cientificação de irregularidades, com propósito corretivo, preventivo ou de alerta aos destinatários, respectivamente. Sob esse prisma, a expressão "outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa", na parte final do dispositivo assinalado, deve ser interpretada com sentido mais largo, de modo a abranger todas as ações complementares de controle externo motivadas pelos fatos apurados nos autos, incluindo novas fiscalizações realizadas pelo próprio Tribunal, como ora proposto.

16. Portanto, consumada a prescrição, cumpre arquivar a presente tomada de contas especial, sem prejuízo de acolher a providência alvitrada pela Ministério Público de Contas, para que a Sefip realize ação de controle com o fito de verificar eventuais ocorrências similares na unidade jurisdicionada."

(original sem grifos, Acórdão nº 7.165/2022 - Segunda Câmara, Relator : Antonio Anastasia, data da sessão : 22/11/2022).

**Acórdão nº 7.055/2022 - Segunda Câmara**

"13. Assim, impõe-se o arquivamento dos autos.

14. Apesar da demora nos procedimentos a cargo do órgão concedente, deixo de determinar qualquer medida com o objetivo de apurar responsabilidade funcional ou reorientar a atuação administrativa, considerando o pequeno valor do débito apurado e o fato de que, por intermédio do Acórdão 4956/2022-TCU-Primeira Câmara (relator o Ministro Jorge Oliveira) , este Tribunal já cientificou a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social de que falha semelhante compromete o regular processamento e a correta apreciação de tomadas de contas especiais." (original sem grifos, Acórdão nº 7.055/2022 - Segunda Câmara, Relator : Bruno Dantas, data da sessão : 01/11/2022).

111. Como o tema é bastante recente, alguns entendimentos ainda não estão consolidados, os mesmos podem ser alterados em novas decisões do Tribunal de Contas da União, dos demais órgãos de controle e/ou superiores da estrutura da Procuradoria Geral Federal e da Advocacia Geral da União.

112. **Diante do exposto**, passa-se a responder aos questionamentos formulados pela Superintendência de Prestação de Contas (Despacho nº 378-E/2022/SEF/SPR, SEI 2610505).

a) Considerando-se que a Resolução TCU nº 344 entra em vigor com processos de prestação de contas em andamento, como aplicar a contagem do prazo prescricional a estes processos? Em especial:

a.1) Qual data devemos considerar como marco inicial da vigência da Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022?

**Resposta (a-a.1):** A Resolução TCU nº 344 entrou em vigor no dia 11 de outubro de 2022, no entanto, a prescrição ocorrida em data anterior a esta deverá ser reconhecida pela ANCINE, conforme entendimento do TCU.

a.2) Caso o último ato administrativo interruptivo tenha sido praticado antes da entrada em vigor da Resolução TCU nº 344, devemos contar o prazo prescricional a partir deste último ato ou da data da entrada em vigor da Resolução TCU nº 344?

**Resposta (a.2):** O prazo prescricional deve ser contado a partir do último ato interruptivo praticado, ainda que anterior a entrada em vigor da Resolução TCU nº 344, de 2022.

a.3) Nos processos em que já havia requisito para prescrição, mas que continuaram em andamento na prestação de contas devido ao entendimento anterior pela imprescritibilidade, podemos reconhecer a prescrição ou devemos continuar a análise da prestação de contas? Por exemplo, um processo que esteve paralisado por mais de 3 anos, cuja análise foi retomada com base na tese da imprescritibilidade antes da vigência da Resolução TCU nº 344, pode ser agora considerado prescrito? Ou devemos considerar que a prescrição foi interrompida com a retomada da análise?

**Resposta (a.3):** Transcorrido o prazo previsto para consumação da prescrição, ela deve ser reconhecida de ofício a qualquer tempo, mesmo que outros atos tenham sido praticados posteriormente.

Uma vez consumada a prescrição, não é possível a reabilitação do prazo de forma a possibilitar a continuidade do processo de forma regular.

A paralisação, em qualquer período do procedimento, por 3 (três) anos, implica a ocorrência da prescrição intercorrente, independentemente da quantidade de atos praticados posteriormente. Da mesma forma, deverá ser reconhecida a prescrição principal caso não ocorra uma hipóteses de interrupção previstas no art. 5º da Resolução TCU nº 344, no período de 5 anos.

a.4) Considerando as causas interruptivas da prescrição previstas no art. 5º da Resolução TCU nº 344 e o disposto no Parecer n. 00065/2020/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU (SEI [1710063](#)), na ocorrência de um ato interruptivo, devemos reiniciar a contagem do prazo prescricional a partir de qual data: da data da prática do ato ou da data da ciência do ato pelo administrado? A título exemplificativo, no envio de Ofícios de Diligências às proponentes, devemos considerar como marco interruptivo a data do envio do Ofício (por e-mail ou postagem) ou a data da confirmação do recebimento do Ofício pelo destinatário (confirmação por e-mail ou data do AR ou Edital)?

**Resposta (a.4):** Quando ocorre a intimação, notificação ou envio de Ofícios aos interessados, a prescrição é interrompida apenas com o efetivo recebimento do documento pelo responsável pelas prestação das contas.

O envio de e-mail somente interrompe o prazo prescricional se houver confirmação do interessado quanto ao seu recebimento, independentemente de estar atualizado nos sistemas da ANCINE. Não é qualquer e-mail que interrompe o prazo prescricional; apenas aqueles que contenham documentos ou manifestações que possam interromper este prazo.

No Parecer nº 00065/2020/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU (SEI [1710063](#)), apontado na pergunta, é mencionado ser "possível afirmar pela possibilidade, no âmbito dos processos administrativos em curso na Superintendência de Prestação de Contas, de envio de ofício por mensagem eletrônica (e-mail) sem a necessidade de respectivo envio postal com aviso de recebimento (AR), sobretudo enquanto perdurarem os efeitos da Covid – 19, desde que se assegure a certeza da ciência do interessado e que a utilização desse meio não viole nenhuma garantia da proponente, como, por exemplo, a redução abusiva de prazos e impedimento de acesso aos autos, quando for o caso" (grifos do original).

b) Considerando a aplicabilidade da Resolução TCU nº 344/2022 aos processos do passivo em reanálise por força do Acórdão TCU 721/2019 – Plenário, solicitamos esclarecimentos quanto aos atos interruptivos desses processos. Tendo em vista que o referido Acórdão determinou a reanálise das prestações de contas de todos os projetos audiovisuais aprovados, com ou sem ressalvas, nos termos da IN nº 124/2015, esses processos possuem, de forma geral e sem prejuízo de outros, os seguintes marcos na análise de prestação de contas: (i) Apresentação da prestação de contas pela proponente sob a vigência de IN anterior; (ii) Análise das contas sem a análise complementar prevista no art. 2º, XXVI, da IN nº 124/2015; (iii) Decisão pela aprovação ou aprovação com ressalvas das contas sem a análise complementar prevista no art. 2º, XXVI, da IN nº 124/2015, (iv) Notificação à ANCINE do Acórdão TCU 721/2019. Considerando estas etapas, perguntamos:

b.1) As Decisões pela aprovação ou aprovação com ressalvas proferidas sem a análise complementar prevista no

art. 2º, XXVI, da IN nº 124/2015 (item iii) podem ser consideradas atos anulados pelo Acórdão TCU 721/2019? Em caso afirmativo, seria correto o entendimento de que as referidas decisões (item iii) não interromperiam a contagem do prazo prescricional? Nesse caso, as causas interruptivas de prescrição, previstas no art. 5º da Resolução TCU nº 344/2022, praticadas entre a apresentação da prestação de contas (item i) a essas decisões (item iii) teriam o condão de interromper a contagem do prazo prescricional? Caso as decisões pela aprovação ou aprovação com ressalvas proferidas sem a análise complementar prevista no art. 2º, XXVI, da IN nº 124/2015 (item iii) não sejam consideradas como atos anulados pelo Acórdão 721/2019, podemos considerar essas decisões (item iii) como uma das causas de interrupção de prazo prescricional previstas no art. 5º?

**Resposta (b-b.1):** A determinação por parte do TCU para que a ANCINE reanalise estes processos não torna nulas as decisões proferidas, uma vez que funciona como instância revisora, em que pode até mesmo modificar integralmente uma decisão proferida, sem que isso influencie no efeito provocado por aquela decisão no prazo prescricional.

Dessa forma, as decisões proferidas nestes processos interromperam a contagem do prazo prescricional, iniciando-se nova contagem. Isso só ocorre se não havia ocorrido prescrição antes da decisão proferida.

c) Considerando os §§3º e 4º e incisos II e III, do art. 5º, quais tipos de atos podemos considerar como: *“atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações”* (§3º, art. 5º), *“ato inequívoco de apuração do fato”* (inciso II, art. 5º) e *“ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória”* (inciso III, art. 5º)?

**Resposta (c):**

A seguir são citados alguns exemplos, sem querer esgotar o tema, de acordo com as manifestações do TCU sobre o tema.

i) atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações (§ 3º, art. 5º) :

- . Despacho de encaminhamento de um setor para outro;
- . Despacho de distribuição para determinado servidor se manifestar;
- . Despacho certificando determinadas situações.

ii) São atos de inequívoco de apuração do fato (inciso II, art. 5º) :

- . Parecer Técnico;
- . Nota Técnica;
- . Relatório de Vistoria;
- . Parecer Financeiro;
- . Diligências junto a outras instituições (BRDE, BNDES, por exemplo) visando esclarecer determinadas situações;
- . Solicitação de documentação complementar, necessária à aferição da correta aplicação dos recursos;
- . Relatório de Análise Financeira (art. 23 da Instrução Normativa ANCINE nº 159, de 2021);
- . Análise do cumprimento do objeto e finalidade (art. 25 da Instrução Normativa ANCINE nº 159, de 2021);
- . Relatório final acerca da inspeção (art. 60 da Instrução Normativa ANCINE nº 159, de 2021);
- . Parecer jurídico emitido durante o procedimento de análise das contas, destinado a responder dúvidas acerca de questões inerentes ao processo;
- . Interposição de recurso administrativo;
- . Decisão proferida no procedimento de prestação de contas.

iii) atos inequívocos de tentativa de solução conciliatória (inciso III, art. 5º) :

- . pedido de parcelamento;
- . pagamento parcial do débito;
- . qualquer manifestação do responsável que demonstre claramente a sua intenção de recolher o débito.

c.1) Para fins de análise das causas de interrupção da contagem do prazo prescricional, previstos no art. 5º da Resolução TCU nº 344/2022, e levantamento dos processos prescritos ou a prescrever, indagamos se podemos considerar os seguintes atos ocorridos no curso da análise da prestação de contas como causas de interrupção da prescrição:

c.1.1) E-mails encaminhados pela ANCINE em resposta a solicitações de informações ou dúvidas da proponente ou cobrando documentação, justificativas e informações. Exemplo: e-mails com orientações sobre como anexar documentos ao sistema ou e-mails solicitando documento pendente de prestação de contas (SEI [2576251](#)). Caso sejam causas interruptivas, solicita-se esclarecer se a interrupção se daria a partir do envio do e-mail pela ANCINE ou da confirmação do recebimento do e-mail pela proponente. No caso de ausência de confirmação do recebimento pela proponente, considerando a obrigatoriedade da proponente em manter seus dados atualizados, conforme art. 21 da Instrução Normativa nº 91/2010, somente o envio do e-mail pela ANCINE poderia interromper a prescrição?

**Resposta (c.1-c.1.1):** E-mails encaminhados pela ANCINE em resposta a solicitações de informações ou dúvidas da proponente não são causas de interrupção da prescrição (§ 3º do art. 5º e no § 1º do art. 8º da Resolução TCU nº 344, de 2022).

E-mails solicitando documento pendente de prestação de contas são causas interruptivas da prescrição, pois podem ser considerados atos necessários à apuração dos fatos.

A interrupção se dará apenas a partir da confirmação do recebimento do e-mail pela proponente. No caso da ausência de confirmação do recebimento do e-mail pela proponente, considera-se que a mesma não tenha sido notificada, motivo pelo qual não pode ser admitido para interrupção do prazo prescricional, independentemente de estar atualizado nos sistemas da ANCINE.

c.1.2) Concessão de prorrogação de prazo para envio de documentos, justificativas e esclarecimentos referentes às

prestações de contas (SEI [1798040](#));

**Resposta (c.1.2):** A prorrogação de prazo suspende o prazo prescricional pelo prazo concedido.

c.1.3) Solicitação de informações junto a outros órgãos ou instituições visando o esclarecimento e complementação de informações referentes à prestação de contas. Exemplo: ofícios a bancos solicitando extratos e comprovantes de encerramento das contas do projeto (SEI [1733067](#)), solicitações ao BRDE referentes aos contratos do FSA (SEI [2273582](#));

**Resposta (c.1.3):** Estas solicitações interrompem o prazo prescricional, uma vez que se busca a obtenção de documentos necessários à apuração dos fatos.

c.1.4) Solicitação de medidas ou informações internas. Exemplo: e-mails a outras coordenações ou superintendências solicitando informar a emissão de CPB de obra, e-mails solicitando os atos constitutivos registrados da proponente (SEI [0705056](#), [0532388](#), [1781361](#));

**Resposta (c.1.4):** Estes atos internos não interrompem a prescrição principal (art. 5º, § 3º). No entanto, podem interromper o prazo da prescrição intercorrente uma vez que evidenciam o andamento regular do processo.

c.1.5) Instruções processuais de análise. Exemplo: juntada do CPB da obra (SEI [0634580](#)), de comprovante de comercialização da obra que subsidia a análise do cumprimento do objeto, de QSA de uma empresa retirada do site da RFB (SEI [0869472](#)), de página do DOU de aprovação do projeto;

**Resposta (c.1.5):** Estes atos internos não interrompem a prescrição principal (art. 5º, § 3º). No entanto, podem interromper o prazo da prescrição intercorrente uma vez que evidenciam o andamento regular do processo.

c.1.6) Despachos internos de encaminhamento do processo para prosseguimento da análise das contas. Exemplo: despacho encaminhando o processo da Coordenação de Aferição de Documentos Fiscais para a Coordenação de Análise do Cumprimento do Objeto para prosseguimento da análise da prestação de contas (que passa por diversas coordenações) (SEI [2042301](#)).

**Resposta (c.1.6):** Os Despachos internos de encaminhamento não interrompem a prescrição. O que pode interromper tanto a prescrição intercorrente quanto a principal é a prática de determinados atos no setor destinatário do processo, de acordo com os exemplos constantes dos acórdãos do TCU, transcritos neste Parecer.

d) Após a verificação dos processos em que tenha ocorrido a prescrição, quais medidas e procedimentos devem ser tomados pela SPR em relação a estes processos prescritos?

**Resposta (d):** Reconhecida a ocorrência da prescrição, o processo deve ser arquivado, salvo se o valor das contas analisadas for superior a 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial, o que corresponde atualmente a dez milhões de reais (parágrafo único do art. 12).

No caso da prescrição ocorrer após a entrada em vigor da Resolução TCU nº 344, de 2022, haverá necessidade de apurar a responsabilidade de quem lhe deu causa. Apurar responsabilidade não significa imputação de responsabilidade, até porque, no procedimento de apuração, podem ser apresentadas justificativas que afastem a responsabilização dos servidores que atuaram no processo.

Sugere-se dar ciência ao Diretor-Presidente acerca de todas as prescrições ocorridas e à Corregedoria da ANCINE daquelas ocorridas após a entrada em vigor da Resolução do TCU.

e) Considerando o disposto no §1º do art. 13 da Resolução TCU nº 344/2022, solicita-se esclarecer se, no âmbito da ANCINE, as autoridades administrativas competentes pela prescrição causada por omissão nos processos do passivo seriam as autoridades elencadas no Acórdão TCU 12897/2020 – Segunda Câmara como responsáveis pela execução do plano de ação para enfrentamento do passivo. Em caso afirmativo, conforme caput do art. 13 da Resolução, o dano ao erário poderia ser imputado integralmente a estas autoridades? Em relação aos demais processos de prestação de contas não pertencentes ao passivo, qual(is) seria(m) a(s) autoridade(s) administrativa(s) competente(s) pela prescrição? Os períodos prescricionais para eventual responsabilização destas autoridades por omissões ensejadoras de prescrição seriam contados a partir da data de entrada em vigor da Resolução TCU nº 344?

**Resposta (e):** Não seria razoável imputar responsabilidade a servidores da ANCINE, verificada a ocorrência da prescrição antes de 11 de outubro de 2022, data da edição da mencionada Resolução, uma vez que havia a perspectiva da não ocorrência da prescrição (vide item 5.10).

No caso da prescrição ocorrer após a entrada em vigor da Resolução TCU nº 344, de 2022, haverá necessidade de apurar a responsabilidade de quem lhe deu causa. Apurar responsabilidade não significa imputação de responsabilidade, até porque, no procedimento de apuração, podem ser apresentadas justificativas que afastam a responsabilização dos servidores que atuaram no processo. A apuração da responsabilidade é realizada pela autoridade competente dentro da ANCINE, a partir da ciência da prescrição ocorrida.

f) O valor previsto no § único, art. 12, da Resolução TCU nº 344 deve ser calculado considerando-se: (i) todos os projetos da mesma proponente, (ii) todos os processos vinculados ao mesmo projeto ou (iii) cada processo individualmente?

**Resposta (f):** O valor de "100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial", mencionado no parágrafo único do art. 12, acima, deve ser calculado considerando a **soma de todos os débitos de uma mesma proponente** para o julgamento das contas, apurada nos diversos processos de prestação de contas da responsável (vide item 5.11).

g) Por fim, solicita-se esclarecer se é possível a utilização do parecer prolatado nessa consulta como documento referencial para fins de instrução processual na verificação dos prazos prescricionais dos processos de prestação de contas.

**Resposta (h):** Este parecer pode ser utilizado em todos os processos de prestação de contas em que for reconhecida a prescrição.

113. **Por último, é importante deixar bem vincada a recomendação de que deve o administrador, imediatamente, lançar mão de todos os meios que estejam ao seu alcance para que de forma racional e otimizada identifique, dê andamento urgente e tratamento prioritário para os processos com maior risco de prescrição, adotando todas as medidas que se fizerem necessárias para evitar a sua ocorrência (da prescrição).**

114. Há de se ressaltar também a necessidade de juntada da presente manifestação jurídica referencial nos processos administrativos relativos às prestações de contas em que for reconhecida a prescrição principal ou intercorrente e a necessidade de a área técnica atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação, dispensando, assim, manifestação jurídica individualizada em cada processo, para que se mantenha a segurança jurídica.

115. Convém reiterar ainda que o presente pronunciamento é feito em resposta a consulta formulada em tese, não abrangendo nem excluindo a análise pela Procuradoria de casos concretos, em que a situação fática posta pode resultar em diagnóstico específico sobre prescrição à luz da Resolução TCU Nº 344, de 11 de outubro de 2022. De mais a mais, como já afirmado, o tema é bastante recente, alguns entendimentos ainda não estão consolidados e os mesmos podem ser alterados ou complementados em novas decisões do Tribunal de Contas da União, dos demais órgãos de controle e/ou superiores da estrutura da Procuradoria Geral Federal e da Advocacia Geral da União.

116. Por derradeiro, em caso de aprovação pelo Procurador-Chefe desta Procuradoria, ressalta-se a necessidade de que a manifestação referencial seja disponibilizada na página da PF-ANCINE no sítio eletrônico da AGU e encaminhada à autoridade assessorada para que possa ser utilizada e ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, tudo de acordo com o contido no artigo 4º, incs. I e II, da Portaria PGF nº 262, 2017, alterado pela Portaria nº 00338/2019/PGF/AGU, de 04 de abril de 2019.

À superior consideração.

Rio de Janeiro, 29 de dezembro de 2022.

GILMAR LUÍS TALON  
PROCURADOR FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01416012599202229 e da chave de acesso 1ac27904

Notas

1. <sup>^</sup> <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/guiatermino/areas-tecnicas/gestao-fiscal/tomada-de-contas-especial>, acesso em 02/12/2022
2. <sup>^</sup> *Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas / Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. 7. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 41-42*
3. <sup>^</sup> BRITO, Cristiano Gomes de. *A incidência da prescrição intercorrente no processo de execução. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 179-200, jan./mar. 2022. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril\\_v59\\_n233\\_p179](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p179), acesso em 02/12/2022*
4. <sup>^</sup> AMORIM FILHO, Agnelo. *Crítério científico para distinguir a prescrição da decadência para identificar as ações imprescritíveis. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 49, n. 300, p. 7-37, out. 1960.*
5. <sup>^</sup> *Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas / Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. 7. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 446-447*
6. <sup>^</sup> "Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.(...)§ 3o A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado."



Documento assinado eletronicamente por GILMAR LUÍS TALON, 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 1039438001 e chave de acesso 1ac27904 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GILMAR LUÍS TALON, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 29-12-2022 09:44. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA  
PROCURADOR-CHEFE ANCINE  
AV. GRAÇA ARANHA, Nº 35, SALA 801, CENTRO, CEP 20.030-002, RIO DE JANEIRO-RJ TELEFONES: (21) 3037-6352/6096 ENDEREÇO ELETRÔNICO: PROCURADORIA@ANCINE.GOV.BR

**DESPACHO n. 00449/2022/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU**

**NUP: 01416.012599/2022-29**

**INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA - ANCINE**

**ASSUNTOS: PARECER REFERENCIAL. PRESCRIÇÃO EM PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. RESOLUCAO TCU Nº 344, DE 2022.**

1. Aprovo o Parecer Referencial n. 00004/2022/CCAJ/PFEANCINE/PGF/ AGU, com a seguinte ementa:
  - I- Manifestação referencial sobre prescrição em processos de prestação de contas. Resolução TCU Nº 344, de 11 de outubro de 2022.
  - II- Entendimento do Tribunal de Contas da União sobre os diversos questionamentos apresentados.
  - III- O disposto na Resolução TCU Nº 344, de 2022, deve ser aplicado a todos os processos de prestação de contas em andamento na ANCINE, independentemente do momento em que fora iniciado o procedimento.
  - IV- Exemplos de atos praticados pela Administração, considerados pelo TCU como causas interruptivas do prazo prescricional.
  - V- O valor de "100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial", mencionado no parágrafo único do art. 12, deve ser calculado considerando a **soma de todos os débitos de uma mesma proponente** para o julgamento das contas, apurada nos diversos processos de prestação de contas da responsável.
  - VI- Não é razoável imputar responsabilidade a servidores da ANCINE, verificada a ocorrência da prescrição antes de 11 de outubro de 2022, data da edição da mencionada Resolução, uma vez que havia a perspectiva da não ocorrência da prescrição.
  - VII- Reconhecida a ocorrência da prescrição, o processo deve ser arquivado, salvo se o valor das contas analisadas for superior a 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial, o que corresponde atualmente a dez milhões de reais (parágrafo único do art. 12).
  - VIII - No caso da prescrição ocorrer após a entrada em vigor da Resolução TCU nº 344, de 2022, haverá necessidade de apurar a responsabilidade de quem lhe deu causa. Apurar responsabilidade não significa imputação de responsabilidade, até porque, no procedimento de apuração, podem ser apresentadas justificativas que afastem a responsabilização dos servidores que atuaram no processo.
  - IX - Sugere-se dar ciência ao Diretor-Presidente acerca de todas as prescrições ocorridas e à Corregedoria da ANCINE daquelas ocorridas após a entrada em vigor da Resolução do TCU.X- Este parecer poderá ser utilizado em todos os processos de prestação de contas em que for reconhecida a prescrição.
  - XI- Recomenda-se que deve o administrador, imediatamente, lançar mão de todos os meios que estejam ao seu alcance para que de forma racional e otimizada identifique, dê andamento urgente e tratamento prioritário para os processos com maior risco de prescrição, adotando todas as medidas que se fizerem necessárias para evitar a sua ocorrência (da prescrição).
2. À Secretaria de Gabinete do Procurador-Chefe, para adoção das providências abaixo listadas:
  - o a) encaminhar a manifestação referencial ora aprovada à consulente Superintendência de Prestação de Contas, a fim de que possa ser utilizada;
  - o b) dar conhecimento da manifestação referencial ora aprovada a todos os advogados públicos federais em exercício na PF-ANCINE, mediante abertura de tarefa ("ciência") no módulo SUPER SAPIENS, cujas atividades poderão ser concluídas independentemente de despacho;
  - o c) disponibilizar a manifestação referencial ora aprovada na página da PF-ANCINE no sítio eletrônico da AGU; e
  - o d) encaminhar ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal (DEPCONSU/PGF), para ciência, nos termos do art. 4º, II, da Portaria PGF nº 262, de 2017.

Rio de Janeiro, 29 de dezembro de 2022.

Thomas Augusto Ferreira de Almeida  
Procurador Chefe  
Procuradoria Federal Especializada junto à ANCINE  
SIAPE 1380105

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01416012599202229 e da chave de acesso 1ac27904

---



Documento assinado eletronicamente por THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, 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 1066518742 e chave de acesso 1ac27904 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 29-12-2022 10:15. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA  
PROCURADOR-CHEFE ANCINE  
AV. GRAÇA ARANHA, Nº 35, SALA 801, CENTRO, CEP 20.030-002, RIO DE JANEIRO-RJ TELEFONES: (21) 3037-6352/6096 ENDEREÇO ELETRÔNICO: PROCURADORIA@ANCINE.GOV.BR

**PARECER n. 00002/2023/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU**

**NUP: 01416.012599/2022-29**

**INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA - ANCINE**

**ASSUNTOS: CRÉDITO DECORRENTE DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCU)**

EMENTA:

I- Esclarecimentos complementares ao PARECER REFERENCIAL n. 00004/2022/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU sobre prescrição em processos de prestação de contas.

II - Repercussões da Resolução TCU Nº 344, de 11 de outubro de 2022, nos processos de prestação de contas da ANCINE.

III - A Resolução TCU Nº 344, de 11 de outubro de 2022, não possui aplicação direta no âmbito da ANCINE, mas aponta para Administração que há um novo entendimento jurisprudencial acerca da prescritibilidade de ações de ressarcimento ao erário em decorrência de atos ilícitos, contrário à tese anterior da imprescritibilidade vigente nesta jurisdição de contas. Outrossim, cumpre anotar que próprio Tribunal de Contas da União vem reconhecendo a aplicabilidade da Resolução nº 344/2022 à chamada fase interna da Tomada de Contas Especial (Acórdão de Relação 658/2023; Acórdão de Relação 137/2023).

IV - Assim, deverá a Administração diligenciar para evitar a ocorrência da prescrição nos processos de prestação de contas que estiverem sob sua análise, observando-se os prazos (bem como as causas interruptivas e suspensivas) trazidas pela Lei nº 9.873, de 1999.

V - Mesmo que reconhecida a prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória, a Administração deve exigir e analisar a prestação das contas dos recursos públicos utilizados pelos particulares, inclusive como medida de verificação de efetividade das políticas públicas executadas, bem como para o estabelecimento de mecanismos de governança, conforme previsto no Decreto nº 9.203, de 2017.

VI - Ademais, cumpre ressaltar, se a Administração constatar, na análise das contas, a prática de ato doloso de improbidade administrativa, além das providências necessárias para a responsabilização do agente ímprobo, haverá a hipótese de imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento, conforme reconhecido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cabendo, assim, a adoção de medidas necessárias para tanto.

VII - Questiona a Administração acerca da possibilidade de sobrestamento ou suspensão do prazo de prescrição dos processos de prestação de contas da ANCINE.

VIII - Entende-se que tal suspensão ou sobrestamento não se mostra juridicamente possível, tendo em vista que a Resolução TCU nº 344, de 2022, como acima apontado, não é o marco de início da contagem do prazo prescricional, mas apenas reconhece que há possibilidade da prescrição de pretensão de ressarcimento ao erário, nos termos do disposto na Lei nº 9.873, de 1999, conforme entendimento que vem sendo sedimentado no âmbito do Supremo Tribunal Federal e, agora, do Tribunal de Contas da União. Tal suspensão ou sobrestamento dependeria de determinação legal.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação de esclarecimentos acerca do PARECER REFERENCIAL n. 00004/2022/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU (seq. 2), cujo objeto é *"manifestação jurídica referencial a ser utilizada nos processos administrativos relativos a prestação de contas de projetos audiovisuais, em especial quando for abordada a prescrição ou prescrição intercorrente, tendo em vista o novo entendimento do Tribunal de Contas da União sobre o tema"*.

2. Referido Parecer foi aprovado pelo DESPACHO n. 00449/2022/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU (seq. 3) e assim ementado:

I- Manifestação referencial sobre prescrição em processos de prestação de contas. Resolução TCU Nº 344, de 11 de outubro de 2022.

II- Entendimento do Tribunal de Contas da União sobre os diversos questionamentos apresentados.

III- O disposto na Resolução TCU Nº 344, de 2022, deve ser aplicado a todos os processos de prestação de contas em andamento na ANCINE, independentemente do momento em que fora iniciado o procedimento.

IV- Exemplos de atos praticados pela Administração, considerados pelo TCU como causas interruptivas do prazo prescricional.

V- O valor de "100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial", mencionado no parágrafo único do art. 12, deve ser calculado considerando a **soma de todos os débitos de uma mesma proponente** para o julgamento das contas, apurada nos diversos processos de prestação de contas da responsável.

VI- Não é razoável imputar responsabilidade a servidores da ANCINE, verificada a ocorrência da prescrição antes

de 11 de outubro de 2022, data da edição da mencionada Resolução, uma vez que havia a perspectiva da não ocorrência da prescrição.

VII- Reconhecida a ocorrência da prescrição, o processo deve ser arquivado, salvo se o valor das contas analisadas for superior a 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial, o que corresponde atualmente a dez milhões de reais (parágrafo único do art. 12).

VIII - No caso da prescrição ocorrer após a entrada em vigor da Resolução TCU nº 344, de 2022, haverá necessidade de apurar a responsabilidade de quem lhe deu causa. Apurar responsabilidade não significa imputação de responsabilidade, até porque, no procedimento de apuração, podem ser apresentadas justificativas que afastem a responsabilização dos servidores que atuaram no processo.

IX - Sugere-se dar ciência ao Diretor-Presidente acerca de todas as prescrições ocorridas e à Corregedoria da ANCINE daquelas ocorridas após a entrada em vigor da Resolução do TCU.X- Este parecer poderá ser utilizado em todos os processos de prestação de contas em que for reconhecida a prescrição.

XI- Recomenda-se que deve o administrador, imediatamente, lançar mão de todos os meios que estejam ao seu alcance para que de forma racional e otimizada identifique, dê andamento urgente e tratamento prioritário para os processos com maior risco de prescrição, adotando todas as medidas que se fizerem necessárias para evitar a sua ocorrência (da prescrição).

3. O âmbito de incidência do Parecer Referencial em comento é trazido pelo seu item 14, nos seguintes termos:

14. A presente manifestação referencial destina-se ao reconhecimento da prescrição principal ou prescrição intercorrente nos processos de análise das prestações de contas, instauradas em decorrência da aplicação de recursos públicos na execução de projetos audiovisuais.

4. A Administração apresenta, agora, por intermédio do Despacho n.º 55-E/2023/SEF/SPR (SEI 2712437), os seguintes questionamentos em face do Parecer Referencial:

5. Considerando a manifestação de representantes do TCU pela aplicabilidade interna à Corte de Contas da Resolução 344/2022, solicitamos ratificação ou maiores esclarecimentos quanto aos itens 33 e 34 do Parecer Referencial n. 00004/2022/CAJ/PFEANCINE/PGF/AGU, que orientam pelo alcance da referida Resolução aos processos de análise de contas em andamento na ANCINE. Desta forma, perguntamos:

5.1) Está correto o entendimento dos representantes do TCU no sentido de que a Resolução TCU 344/2022 se aplica somente aos processos de Tomada de Contas Especial (TCE) em andamento no TCU?

5.2) Em caso negativo, com a ratificação dos entendimentos dos itens 33 e 34 do Parecer Referencial pela aplicabilidade da resolução no âmbito dos processos de prestação de contas em andamento na ANCINE, indagamos:

5.2.1. Em relação ao entendimento prolatado na “Resposta (d)” do Parecer Referencial, referente ao arquivamento dos processos em que for reconhecida a prescrição, perguntamos se é possível o arquivamento de ofício dos processos prescritos. Em caso afirmativo, quais procedimentos devem ser tomados pela SPR previamente ao arquivamento, a fim de resguardar a segurança jurídica desses processos junto aos órgãos de controle interno e externo, especialmente se considerarmos a manifestação dos representantes do TCU na reunião supracitada?

5.2.2. Considerando-se o artigo 14 da Resolução TCU 344/2022, que dispõe que processos com maior risco de prescrição das pretensões punitiva ou ressarcitória terão andamento urgente e tratamento prioritário pelas unidades técnicas e pelos gabinetes, sendo objeto de alerta específico a ser regulamentado pela Presidência, e o art. 15, que estabelece que os atos necessários à operacionalização da Resolução serão expedidas pela Presidência ou pelo Tribunal, pergunta-se se não seria necessária também no âmbito da ANCINE de regulamentação específica e publicação dos atos necessários à operacionalização da referida Resolução, a serem expedidos pelas suas instâncias competentes, ou se a ANCINE deve aguardar a emissão dessas orientações pelo TCU antes da aplicação da Resolução TCU 344/2022 aos seus processos de prestação de contas. Caso seja necessária regulamentação que viabilize a operacionalização da sua aplicabilidade, como devem ser tratados os processos de prestação de contas até que essa regulamentação seja expedida?

5.2.3. Considerando-se:

I - ser de notório conhecimento o caso particular em que a ANCINE se encontra em relação ao cumprimento das determinações do TCU quanto à necessidade de reanálise de grande volume de processos que compõe o passivo, com reiteradas determinações e acompanhamento da Corte de Contas e Diretoria da ANCINE;

II - que, em levantamento preliminar realizado pela SPR, foram identificados cerca de 900 processos com risco de prescrição nos próximos 3 meses;

III - que, até a publicação da Resolução TCU 344/2022, a SPR vinha adotando as orientações desta Procuradoria Federal que sustentavam a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário associada a processo de controle externo, a exemplo do Parecer nº 00152/2020/CAJ/PFEANCINE/PGF/ AGU, de 09/ 12/2020 (SEI 1844379) e Parecer nº 00053/2021/CAJ/PFEANCINE/PGF/AGU (SEI 1986442), sendo, portanto, toda a atual estrutura, fluxo e recursos da SPR organizados considerando-se esse entendimento anterior pela imprescritibilidade dos processos;

IV - que o risco de prescrição, implica também em risco de responsabilização de servidores;

Solicitamos esclarecimentos quanto à possibilidade de sobrestamento e/ou suspensão do prazo de prescrição dos processos de prestação de contas da ANCINE, até que se tenha definição mais específica em relação às perguntas contidas nesta consulta e/ou plano de ação,

procedimentos ou regras transitórias com orientações em relação à operacionalização da implementação do novo entendimento trazido pela Resolução TCU 344/2022.

5. É o relatório do essencial.

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

### 2.1 DA EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL ACERCA DA PRESCRIÇÃO NO CASO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO EM RAZÃO DE ILÍCITO CIVIL

6. Inicialmente, entendemos oportuno colocar aqui o histórico da evolução do entendimento jurisprudencial acerca da prescrição em casos de ressarcimento ao erário em razão de ilícito civil, que culminou na edição da Resolução nº 344, de 2012 do Tribunal de Contas da União - TCU, que foi elaborada em razão do novo posicionamento da Corte de Contas acerca da prescrição em processos de controle externo, decorrente do entendimento esposado pelo E. Supremo Tribunal Federal - STF acerca da questão.

7. Anteriormente à mencionada Resolução, entendia o TCU pela imprescritibilidade da apuração contida na Tomada de Contas Especial por entendê-la como preparatória à ação de reparação de danos contra a Administração Pública. O entendimento tinha fundamento em uma interpretação conferida ao §5º do art. 37 da Constituição Federal, que prevê a imprescritibilidade do ressarcimento ao erário. Eis o teor do citado dispositivo constitucional:

"Art. 37 (...)

§ 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.

(...)"

8. A respeito desta interpretação, explicou Jorge Ulysses Jacoby:

6.5.2.3.4.6.2. histórico da aplicação da prescrição

Sobre o assunto, cabe obter-se que: (...) c) a TCE é um processo administrativo que objetiva quantificar um dano causado ao erário e identificar a autoria. Enquanto procedimento tinha natureza preparatória da ação civil, sendo instrumental e acessória em relação à ação de reparação de danos, era considerada pela jurisprudência como prejudicial de mérito em relação à ação civil, devendo seguir o mesmo prazo prescricional que essa ação. Logo, como desde a Constituição Federal a ação de ressarcimento de danos causados ao erário tornou-se imprescritível, a TCE também não mais era alcançada pela prescrição.

(Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas / Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. 7. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017. pp. 446-447)

9. Contudo, no ano de 2016, o Supremo Tribunal Federal, indicando uma mudança jurisprudencial acerca da questão, decidiu, em sede de Recurso Extraordinário com Repercussão Geral – Tema 666 – (RE 669.069/MG), pela possibilidade de prescrição da ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. Vem assim ementado o v. Acórdão:

Ementa: CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. **É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.** 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (grifamos)

(RE 669069, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-082 DIVULG 27-04-2016 PUBLIC 28-04-2016)

10. Vejamos trecho do voto do I. Ministro Relator, Ministro Teori Zavascki:

3. Em suma, não há dúvidas de que o fragmento final do § 5º do art. 37 da Constituição veicula, sob a forma da imprescritibilidade, uma ordem de bloqueio destinada a conter eventuais iniciativas legislativas displicentes com o patrimônio público. Esse sentido deve ser preservado. Todavia, não é adequado embutir na norma de imprescritibilidade um alcance ilimitado, ou limitado apenas pelo (a) conteúdo material da pretensão a ser exercida – o ressarcimento – ou (b) pela causa remota que deu origem ao desfalque no erário – um ato ilícito em sentido amplo. **O que se mostra mais consentâneo com o sistema de direito, inclusive o constitucional, que consagra a prescritibilidade como princípio, é atribuir um sentido estrito aos ilícitos de que trata o § 5º do art. 37 da Constituição Federal, afirmando como tese de repercussão geral a de que a imprescritibilidade a que se refere o mencionado dispositivo diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade administrativa e como ilícitos penais.** (grifamos)

11. Já em 2019, o Supremo Tribunal Federal restringiu o entendimento do art. 37, §5º, da Constituição Federal, no julgamento, também com repercussão geral – tema 897 –, do Recurso Extraordinário 852475/SP. A partir do novo entendimento, a imprescritibilidade ficou restrita às ações de ressarcimento decorrentes de improbidade administrativa dolosa, conforme a seguinte tese de repercussão geral fixada no julgamento: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

12. Vejamos a ementa do julgado citado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A prescrição é

instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais. 2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB). 3. O texto constitucional é expresso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. 4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. **5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.** 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento.

(RE 852475, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-058 DIVULG 22-03-2019 PUBLIC 25-03-2019) (grifamos)

13. Em 2020, a Suprema Corte debruçou-se novamente sobre a questão, ao julgar o Recurso Especial 636.886, também com Repercussão Geral – Tema 899 (*"é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas"*).

14. No caso concreto analisado pela Suprema Corte, a União, com base no § 5º do art. 37 da CF, sustentava que não se aplica o art. 40, § 4º, da Lei 6.830/1980 (decretação de prescrição de ofício) às execuções de título extrajudicial decorrentes de acórdãos do TCU. Fundamentava a alegação de imprescritibilidade no fato de que tais créditos descortinam, em última análise, a existência do dever de ressarcimento ao erário.

15. Novamente decidiu-se pela possibilidade de ocorrência de prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, em acórdão assim ementado:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE. 1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado. **2. Analisando detalhadamente o tema da "prescritibilidade de ações de ressarcimento", este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.** 3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento. 4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal). 5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. **Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas"**. (grifamos)

(RE 636886, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-157 DIVULG 23-06-2020 PUBLIC 24-06-2020)

16. Nesta mesma linha, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.509, em novembro de 2021, o Supremo Tribunal Federal entendeu ser prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

17. No caso em comento, o STF analisou a constitucionalidade da legislação regional do Estado do Ceará que previa a aplicação da prescrição de processos do Tribunal de Contas desse Estado. Neste sentido, o Tribunal reforçou que a atividade de controle externo, a cargo do Poder Legislativo e auxiliado pelo Tribunal de Contas, é exercida, em linhas gerais, como poder de polícia administrativa e, por esta afinidade conceitual, seria aplicável a ela garantias aos administrados de igual natureza.

18. Vejamos a Ementa do julgamento da mencionada ADI:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. IMPUGNAÇÃO AOS ARTS. 76, §5º E 78, §7º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E PARCIAL DA LEI ESTADUAL Nº 12.160/1993. NORMAS QUE ESTABELECEM A OBSERVÂNCIA, PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS E DO ESTADO DO CEARÁ, DOS INSTITUTOS DA PRESCRIÇÃO E DA DECADÊNCIA NO EXERCÍCIO DE SUAS COMPETÊNCIAS. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO MODELO FEDERAL DE ALCANCE DA CLÁUSULA DE IMPRESCRITIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 35-C, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO II. OFENSA AO ART. 75, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. Na ausência de regra expressa para o modelo federal, tem os Estados competência para suplementar o modelo constitucional de controle externo. **2. O Plenário**

deste Tribunal consolidou a interpretação do alcance da cláusula constitucional da imprescritibilidade no modelo federal como limitada aos “atos dolosos de improbidade administrativa”. É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas : RE 636.886, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.06.2020, Tema n.º 899 da Repercussão Geral. Inocorrência de violação à simetria. 3. Pontualmente, a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência. Precedentes. Declara a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (grifamos)  
(ADI 5509, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022)

19. Destaca-se, ainda, do voto do Ministro Relator (Min. Edson Fachin), o entendimento de que a atuação fiscalizatória dos Tribunais de Contas está sujeita à Lei Federal nº 9.873, de 1999:

Registro que, embora não tenham sido fixado no precedente da repercussão geral o alcance dos prazos prescricionais, há julgados das Turmas deste Tribunal que apontam para uma mesma orientação. Reconhece-se, por exemplo, que prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada pela Lei 9.873/1999, descabendo a aplicação do prazo decenal previsto na legislação civil (art. 205 do Código Civil).

20. Temos, dessa forma, que o histórico posicionamento jurisprudencial decorrente da interpretação do art. 37, §5º, da Constituição Federal, sofreu alteração pela Suprema Corte, evoluindo para o entendimento de que somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário decorrentes de atos dolosos de improbidade administrativa; nesse sentido, temos que, quanto a atos dolosos de improbidade administrativa, nada se alterou, sendo reconhecida, por força de disposição constitucional, a imprescritibilidade da respectiva ação de ressarcimento.

21. Outrossim, para os casos de ações de ressarcimento decorrentes de atos diversos daqueles legalmente definidos como sendo atos dolosos de improbidade administrativa, o entendimento jurisprudencial no âmbito da Suprema Corte se alterou, caminhando para o sentido da prescritibilidade.

22. O novo entendimento do STF, outrossim, confrontava-se com a jurisprudência sobre prescrição de prestação de contas prevalecente no TCU, gerando instabilidade ao sistema jurídico. Este conflito foi solucionado com a adequação do entendimento do TCU ao do STF por intermédio da edição de uma Resolução daquela Corte de Contas.

23. Acerca da adequação do posicionamento da Corte de Contas ao quanto decidido pelo E. Supremo Tribunal Federal, vejamos trecho bastante elucidativo do Acórdão 67/2023 da Primeira Câmara do TCU:

Análise da prescrição

13. No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados na peça 127, que contém estudo e pronunciamentos anteriores da secretaria sobre o tema. Nessas manifestações estão desenvolvidas as seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:

a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas";

b) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais, independentemente de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

**c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito.** Assim, sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999.

d) após a decisão proferida no RE 636.886, o STF julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509 (Relator Ministro Edson Fachin) , manejada contra dispositivos de lei ordinária e da Constituição do Estado do Ceará, fixando prazo prescricional para o processo do respectivo tribunal de contas. Os fundamentos da decisão do STF na ADI 5509 repercutem no processo do TCU porque tiveram como referência o modelo federal (princípio da simetria) . Estabeleceu-se tratamento específico para as tomadas de contas especiais, distinguindo aquelas decorrentes de repasses sujeitos à prestação de contas específica e as relativas a situações em que os fatos são normalmente trazidos ao conhecimento do TCU por meio de denúncias e representações. Como regra geral, ficou estabelecido que "o termo inicial da contagem do prazo deve ser o da entrada do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou dos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno". Essa regra geral teve sua aplicação explicitada para algumas situações particulares, a saber:

- no caso de omissão de prestação de contas: "o dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues";

- na hipótese de irregularidades detectadas no exame da prestação de contas: "o procedimento prévio à instauração da tomada de contas ... deve ser encerrado o quanto antes, sendo que as irregularidades que tenham porventura sido nele identificadas somente terão iniciada a fluência do prazo prescricional após a competente comunicação para o órgão de controle interno ou para o Tribunal de Contas";

- em irregularidades constatadas em fiscalizações, denúncias e representações: "Finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial"

(TCU – Primeira Câmara – Acórdão 67/2023 – Relator Ministro Benjamin Zymler – Julgado em 24/01/2023) (grifamos)

## Prescrição

5.1. Sobre a prescrição, destaca-se que o caso em exame cuida de tomada de contas especial, hipótese em que o termo inicial do referido prazo extintivo sofre influência do que foi recentemente decidido pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509 (rel. Ministro Edson Fachin), posteriormente à decisão proferida no RE 636.886.

5.2. AADI 5509 foi manejada contra dispositivos da Constituição do Estado do Ceará e de lei ordinária do referido Estado, que fixaram prazo prescricional no processo do tribunal de contas daquela unidade federativa.

5.3. Todavia, a discussão travada pelo STF teve por referência o modelo federal, em função do princípio da simetria, expressamente invocado pelo MPF, ao propor a ação, e pelo relator, ao analisar o tema. Assim, **os fundamentos lançados no julgamento da ADI 5509 repercutem inevitavelmente no processo do TCU.**

5.4. Especificamente sobre a lei de regência e as causas interruptivas da prescrição, o relator, ministro Edson Fachin, reconheceu que o STF ainda não havia fixado orientação clara a respeito, em processo de caráter geral. Ao fazê-lo, na citada ADI, **a orientação do relator foi a de aplicar os vários precedentes do STF em casos concretos, que já sinalizavam para a incidência da Lei 9.873/1999, afastando-se a incidência do art. 205 do Código Civil**, como evidenciam as seguintes passagens do voto:

a) 'A atividade de controle externo equipara-se, para fins de contagem do prazo prescricional, ao poder de polícia do Estado e, como tal, nos termos do art. 1º da Lei 9.873, de 1999, '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";

b) 'Pela mesma razão, incidem as causas legais de interrupção da prescrição, conforme previsão constante do art. 2º da referida Lei'.

5.5. Estabelecida a norma de regência do prazo e das causas interruptivas, o STF avançou no debate quanto ao termo inicial da prescrição, fixando regras mais detalhadas a respeito. Com esse fim, estabeleceu tratamento específico para as tomadas de contas especiais, distinguindo aquelas decorrentes de repasses sujeitos a prestação de contas específica e as relativas a situações em que os fatos são normalmente trazidos ao conhecimento do TCU por meio de denúncias e representações.

5.6. Nesse sentido, o voto do Ministro Edson Fachin trouxe uma regra geral e algumas hipóteses de aplicação casuística. Como regra geral, ficou estabelecido que 'o termo inicial da contagem do prazo deve ser o da entrada do processo de fiscalização no âmbito do Tribunal de Contas, ou dos órgãos que, por lei, são encarregados pelo controle interno'.

5.7. Essa regra geral teve sua aplicação explicitada para algumas situações particulares, a saber:

a) no caso de omissão de prestação de contas: 'o dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues';

b) na hipótese de irregularidades detectadas no exame da prestação de contas: 'o procedimento prévio à instauração da tomada de contas ... deve ser encerrado o quanto antes, sendo que as irregularidades que tenham porventura sido nele identificadas somente terão iniciada a fluência do prazo prescricional após a competente comunicação para o órgão de controle interno ou para o Tribunal de Contas';

c) em irregularidades constatadas em fiscalizações, denúncias e representações: 'Finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial'.

(TCU – Plenário – Acórdão 93/2023 – Relator Ministro Jorge Oliveira – Julgado em 25/01/2023)

25. Assim, como apontado no Parecer Referencial desta Procuradoria Federal Especializada ora em comento, a Resolução TCU nº 344, de 2022, ao incorporar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a prescrição, estabelece que os prazos prescricionais previstos na Lei nº 9.873, de 1999, devem alcançar também os processos de análise de contas da Corte de Contas. Em razão deste novo posicionamento, o TCU afastou o entendimento anteriormente vigente de imprescritibilidade da possibilidade do ressarcimento decorrente das prestações de contas.

26. Esta Procuradoria, é de se anotar, alinhava-se à jurisprudência anterior do TCU, entendendo que o procedimento de análise das prestações de contas não estava sujeito à prescrição. Este entendimento foi consignado em especial nos seguintes pareceres: Parecer nº 00121/2018/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU, processo nº 01400.007593/96-65; Parecer nº 00152/2020/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU, processo nº 01580.019524/2015-48; e Parecer nº 00053/2021/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU, processo nº 01400.005052/2002-01, conforme se depreende dos julgados citados nas aludidas manifestações jurídicas (TCU, Acórdão nº 6.589/2020 - Segunda Câmara; Acórdão nº 16962/2020 - Plenário; Acórdão nº 1.060/2021 - Plenário, por exemplo).

27. O posicionamento justificava-se no fato das prestações de contas analisadas pela Agência estarem submetidas à jurisdição do Tribunal de Contas da União no caso de eventual instauração de tomada de contas especial. Ainda que ciente da divergência do posicionamento do TCU diante da gradual construção da jurisprudência do STF, o posicionamento desta Procuradoria priorizava o entendimento de imprescritibilidade em razão de sua aplicação na jurisdição de contas. De fato, era muito difícil – e até mesmo temerário – recomendar o reconhecimento de uma prescrição quando o órgão de contas, responsável, em última análise, pela tomada de contas, não a reconhecia.

28. Isto porque o processo de tomada de contas especial, desenvolvido no TCU, pode ser constituído a partir do regular andamento de um processo administrativo de prestação de contas desenvolvido no âmbito da ANCINE. Neste caso, o processo de tomada de contas especial possui uma fase inicial, denominada interna, desenvolvida na entidade pública responsável pela tomada da prestação de contas. Em seguida, após sua instrução, o processo é encaminhado para julgamento pelo TCU. Em razão dessa interdependência existente entre os fases do processo de TCE, entendia-se pela aplicação do entendimento da Corte de contas aos processos de prestação de contas que poderiam redundar em uma TCE.

29. Sem embargo, destaca-se da Instrução Normativa nº 71, de 2012, do Tribunal de Contas da União, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial (TCE):

Art. 4º Esgotadas as medidas administrativas de que trata o art. 3º, sem a elisão do dano, e subsistindo os pressupostos a que se refere o art. 5º desta Instrução Normativa, a autoridade competente deve providenciar a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a atuação de processo específico (NR) (Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016).

(...)

Art. 11. A tomada de contas especial deve ser encaminhada ao Tribunal de Contas da União em até cento e oitenta dias após a sua instauração (NR) (Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016)

30. Por outro lado, o entendimento do STF, ainda que precedente em relação ao posicionamento do TCU, dependeria de impulso da parte interessada para aplicação no caso concreto. É importante ressaltar que não se desconhece que a Administração deva aplicar de ofício o Direito. Todavia, diante da controvérsia gerada no sistema jurídico em razão do posicionamento da Corte de Contas divergente do STF, mostrava-se juridicamente legítima a opção pelo posicionamento do TCU em processos possivelmente tramitados no âmbito desse Tribunal.

31. Ressalte-se que mesmo a AGU não possuía Orientação Normativa relativa ao tema desta prescrição que vinculasse toda a Administração federal nos termos da LC 73, corroborando, dessa forma, controvérsia existente na aplicação aos casos concretos dos mencionados posicionamentos divergentes do TCU e do STF.

32. Diante da alteração jurisprudencial do TCU, após a edição da Resolução - TCU nº 344, de 2022, esta Procuradoria fixou um novo entendimento consentâneo a essa Resolução. A partir de provocação da Superintendência de Prestação de Contas, foi expedido o PARECER REFERENCIAL N. 00004/2022/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU (NUP: 01416.012599/2022-29), abordando os impactos da Resolução - TCU nº 344, de 2022, em diversos cenários relacionados à prestação de contas na ANCINE.

33. Esse novo entendimento, dessa forma, é aplicável a todos os processos de prestação de contas em andamento na ANCINE, independentemente do momento em que foram apresentadas, em consonância com recentes manifestações do TCU nas quais houve reconhecimento da prescrição em relação a prestações de contas instauradas muito antes da edição da Resolução - TCU nº 344, de 2022.

34. Forçoso apontar, aqui, que o próprio Tribunal de Contas da União vem reconhecendo a aplicabilidade da Resolução nº 344, de 2022 à chamada fase interna da Tomada de Contas Especial, conforme se nota dos julgados a seguir colacionados:

Considerando que conforme consta dos autos, houve paralisação do processo por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, ante o decurso de cerca de nove anos entre a apresentação da prestação de contas (15/4/2008) e as análises que levaram à sua reprovação e a consequente instauração desta tomada de contas especial (2016 e 2017),

Considerando que "O transcurso de mais de três anos de ato que evidencie o andamento regular do processo ou interfira de modo relevante no curso das apurações implica a incidência da prescrição intercorrente, que atinge as pretensões punitiva e ressarcitória do TCU (art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999 c/c art. 8º, da Resolução TCU 344/2022" ([Acórdão 2381/2022-TCU-Plenário](#) - Relator: ministro Benjamin Zymler),

**Considerando que a prescrição intercorrente se aplica na fase interna do processo de tomada de contas especial ([Acórdão 9146/2022-TCU-Primeira Câmara](#)),**

Considerando que se encontra pendente no processo a citação válida dos responsáveis;

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, na forma do art. 143, I, 'a', do RI/TCU, com fundamento nos art. 8º, 10 e 11 da Resolução TCU 344/2022, e de acordo com os pareceres constantes dos autos, ACORDAM, por unanimidade, em **reconhecer a ocorrência da prescrição intercorrente na fase interna do processo, arquivar os presentes autos, e encaminhar cópia desta decisão, assim como da instrução da AudTCE (peças 59, 60 e 61) e Parecer do MP/TCU (peça 62), aos responsáveis e ao Ministério da Cultura, para conhecimento.**

(Acórdão de Relação 658/2023 - Primeira Câmara - Relator Ministro Weder de Oliveira - Julgado em 24/01/2023) (grifamos)

Trata-se de recurso de revisão interposto pela Prefeitura Municipal de Lagoa/PB em face do [Acórdão 7635/2021-TCU-Segunda Câmara](#) (peça 41), por meio do qual esta Corte de Contas julgou irregulares as suas contas, imputando-lhe débito.

Considerando que o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/1992, quais sejam, erro de cálculo nas contas, falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida, e superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida;

Considerando que a recorrente se limitou a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente;

Considerando, *in casu*, que os documentos trazidos aos autos não possuem o condão de produzir eficácia sobre a irregularidade que ocasionou a condenação imposta pelo Tribunal, uma vez que representam fatos já conhecidos e analisados, dos quais decorreram a irregularidade imputada ao recorrente;

Considerando que meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, uma vez que entendimento diverso descaracterizaria a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão;

Considerando que a ocorrência da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento nos

processos do Tribunal de Contas da União é regulamentada pela Resolução-TCU 344/2022;

Considerando que, nos termos do art. 4º, inciso III, do referido normativo, a contagem do prazo prescricional se iniciou em 27/5/2003, data da prestação de contas ao órgão concedente;

**Considerando que houve paralisação por mais de três anos na fase interna da TCE, entre 1º/10/2004 e 31/7/2009 (itens 2 e 3 da instrução de peça 94), restando, assim, configurada a prescrição intercorrente;**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso III, 143, inciso IV, alínea "b", e § 3º, 277, inciso IV, e 288 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 344/2022, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

- a) não conhecer do recurso de revisão interposto pela Prefeitura Municipal de Lagoa/PB, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade previstos no Regimento Interno do TCU;
- b) de ofício, tornar sem efeito o Acórdão 7365/2021-TCU-Segunda Câmara e arquivar o processo, por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular, ante a ocorrência da prescrição da pretensão reparatória do TCU;
- c) dar ciência desta decisão ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados.

(Acórdão de Relação 137/2023 - Plenário - Relator Ministro Vital do Rêgo - Julgado em 01/02/2023) (grifamos)

35. **Ressalte-se que não se trata, outrossim, pura e simplesmente, da aplicação da Resolução TCU nº 344/2022 no âmbito da ANCINE, mas de apontar para a Administração que há um novo entendimento jurisprudencial acerca da prescritibilidade de ações de ressarcimento ao erário em decorrência de atos ilícitos, contrário à tese anterior da imprescritibilidade.**

36. De rigor registrarmos, ainda, o entendimento manifestado pelo Departamento de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal - PGF no sentido da insubsistência do entendimento anterior pela imprescritibilidade de ações de ressarcimento ao erário, tendo em vista o quanto decidido no Tema 899 do STF e refletido na Resolução nº 344/2022 do TCU, conforme NOTA n. 00086/2022/DCCOB/DEPCOB/PGF/AGU, de 10/11/2022, aprovada pelo DESPACHO n. 00164/2022/CAEST/DEPCOB/PGF/AGU e pelo DESPACHO n. 00529/2022/GAB/DEPCOB/PGF/AGU, do sr. Diretor do Departamento de Cobrança e Recuperação de Créditos da PGF (NUP SAPIENS 00408.063782/2022-29, seq. 174-176):

(...)

8. Relativamente a uma pretensa adstrição da própria AGU a acórdão do TCU, a Consultoria-Geral da União já assentou que decisões da Corte de Contas não têm, de per si, caráter vinculativo, nos termos do Parecer n. 00053/2017/DECOR/CGU/AGU (NUP: 00407.027697/2016-69 - Seq. 55), na ementa respectiva:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. SENTIDO E ALCANCE DA EXPRESSÃO “CARÁTER NORMATIVO” CONSTANTE DO § 2º DO ART. 1º, DA LEI Nº 8.443/1992 - LEI ORGÂNICA DO TCU. CONSULTAS. MANIFESTAÇÕES JURÍDICO-NORMATIVAS NÃO VINCULANTES. RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS FEDERAIS. PROCURADORIA-GERAL FEDERAL.

1. As decisões do TCU, prolatadas no rito consultivo, são dotadas de caráter normativo, como todas as demais, persuasivo-argumentativo (não-vinculativo) e constituem prejulgamento da tese quanto aos estritos fundamentos jurídicos debatidos (*modus in rebus*).
2. Em caso de não observância e posterior controle externo do Tribunal, os casos concretos serão eventualmente analisados à luz da diretriz anteriormente firmada e dos novos fundamentos fáticos e jurídicos eventualmente acrescidos pelos atores processuais;
3. Os acórdãos exarados em sede de consulta não vinculam a Advocacia-Geral da União, ainda que seja o órgão consulente, de modo a não configurar comportamento contraditório por parte da instituição.

9. A questão, de certo modo, tem relação com a sujeição das decisões do TCU à apreciação do Poder Judiciário. A esse propósito, doutrina em sentido positivo:

(...)

O direito à jurisdição é uma prerrogativa subjetiva do cidadão que se julga lesado ou ameaçado, nas suas garantias ou direitos legitimamente protegidos.

Assim, as decisões definitivas concernentes a uma controvérsia jurídica só podem ser julgadas pelo Poder Judiciário, visto que fora dele não há jurisdição.

No que se refere à coisa julgada administrativa, verifica-se que é apenas uma preclusão de efeitos internos que não tem o alcance de coisa julgada judicial.

(...)

Os atos, procedimentos e decisões dos Tribunais de Contas são de natureza administrativa que estão sujeitas ao exame pelo Poder Judiciário, mesmo aqueles que operaram coisa julgada administrativa pela preclusão.

(Bezerra Filho, Aluizio. Processo de improbidade administrativa: anotado e comentado. 4ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 716).

10. Lembrando, no contexto temático, que o STF já traçou um painel de certas hipóteses em que incide ou não a prescrição, inclusive em relação aos acórdãos do TCU, que versem ressarcimento ao erário, o aludido Tema 899:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE. 1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado. **2. Analisando**



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

**11. Dessa forma, a regra é a prescritibilidade, de forma que dentro desse cenário jurisprudencial, afigura inviável a sustentação da imprescritibilidade para o ressarcimento ao SUS, ancorada no posicionamento do Acórdão TCU nº 502/2009.**

**12. Para reforçar a asserção, baseado no referido Tema 899 do STF, o TCU editou recentemente a Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022, para estabelecer um regime prescricional semelhante ao da Lei nº 9.873/1999, porém mais amplo sob certos aspectos, fixando a prescrição quinquenal, sem ressalva expressa acerca do tipo de ressarcimento:**

**Art. 2º Prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4º, conforme cada caso.**

13. Consequentemente, se já não havia, com mais razão agora não subsistem motivos para a invocação da imprescritibilidade do ressarcimento ao SUS, à luz do novo normativo do próprio TCU.

(...)

18. Por todo o exposto, concluímos que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao SUS, sujeita ao prazo quinquenal, na conformidade do Parecer CGCOB/DIGE VAT nº 05/2010, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, afastada a tese da imprescritibilidade, baseada no Acórdão TCU nº 502/2009, que, se ainda subsistia, restou superado pela Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022, que fixou o prazo quinquenal. (destacamos)

37. É dever do Órgão de Assessoramento Jurídico informar a Administração acerca dos entendimentos jurisprudenciais acerca das questões que lhes são colocadas, para que o gestor possa, de posse da mais ampla gama de informações possível, tomar as decisões tendentes a efetivar o interesse público.

38. Nesse sentido, a presente manifestação, assim como o Parecer Referencial em comento, tem por objetivo apontar que não é mais uma questão pacífica, na Suprema Corte e na Corte de Contas, a imprescritibilidade de ações de ressarcimento ao erário decorrentes de atos ilícitos, mas, ao contrário, **as decisões vêm caminhando para o sentido da possibilidade de ocorrência de prescrição, salvo nos casos de atos dolosos de improbidade administrativa.**

39. Assim, para a adequada preservação do interesse público, deve a Administração diligenciar para evitar a ocorrência da possibilidade da prescrição nos processos em que for tomadora de contas, procurando fazer com que estes cheguem a termo com observância dos prazos fixados na Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, inclusive quanto às hipóteses de suspensão e interrupção do prazo prescricional ali previstos.

40. É dizer, a manifestação do Órgão de Assessoramento Jurídico não deve ser limitada ao reconhecimento (pretérito) da ocorrência de prescrição em alguns feitos, mas deve ser entendida como **alerta da possibilidade de que haja prescrição em processos de tomadas de contas**, cabendo à Administração diligenciar para evitar sua ocorrência; a alteração do entendimento jurisprudencial relatada (da qual a Resolução nº 344 do TCU é consequência) implica na adequação da prática da Administração nos processos de tomadas de contas, diligenciando para evitar a ocorrência da prescrição.

41. Sem embargo, é possível que decisões de governança a respeito do direcionamento de recursos humanos e materiais - bem como metas -, na análise das prestações de contas pendentes tenham sido tomadas sob a premissa de que tais análises não estariam submetidas à prescrição. Tais decisões podem restar prejudicadas diante do novo parâmetro temporal de conclusão a que estes processos estão submetidos. **Diante desse fato relevante, mostra-se oportuno que a Agência efetue uma análise de seu planejamento administrativo relativo às análises de prestações de contas.**

42. Dessa forma, entendemos que a Administração deverá, na condução processual, procurar se acautelar para que os prazos (e as respectivas causas suspensivas e interruptivas) previstos na Lei nº 9.873, de 1999, sejam observados, evitando, assim, qualquer possibilidade de ocorrência da prescrição, em sendo prevalente o entendimento de que a ação de ressarcimento ao erário, exceto aquelas fundadas em atos dolosos de improbidade administrativa, estão sujeitas à prescrição.

43. Cumpre, aqui, registrar os ditames da Lei nº 9.873, de 1999, que cuidam dos prazos prescricionais:

Art. 1º 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.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

.Art. 2º-A. Interrompe-se o prazo prescricional da ação executória: (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

II – pelo protesto judicial; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

III – por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

IV – por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

V – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

Art. 3º Suspende-se a prescrição durante a vigência:

I - dos compromissos de cessação ou de desempenho, respectivamente, previstos nos arts. 53 e 58 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994;

Art. 4º Ressalvadas as hipóteses de interrupção previstas no art. 2º, para as infrações ocorridas há mais de três anos, contados do dia 1º de julho de 1998, a prescrição operará em dois anos, a partir dessa data.

44. Com a observância de tais parâmetros em sua condução processual, a Administração se assegurará da inoccorrência da prescrição.

45. Dessa forma, e respondendo especificamente o questionamento da Administração acerca de se a Resolução TCU 344/2022 se aplica somente aos processos de Tomada de Contas Especial em andamento no TCU, entendemos que, embora, de fato, a Resolução seja um ato para disciplinar a atuação da Corte de Contas, e não exatamente de toda a Administração Pública, o entendimento jurídico ali contido é de ser considerado pela Administração na questão do reconhecimento da prescrição, inclusive porque decorrente de decisões reiteradas do Supremo Tribunal Federal, e que vem sendo adotado pela própria Corte de Contas em seus acórdãos, constituindo indicativo de mudança da jurisprudência anterior daquele Tribunal; deixar de considerar tal entendimento poderia colocar em risco a Administração, pois esta atuaria sem considerar a possibilidade de prescrição e certamente perderia a possibilidade de cobrar ressarcimentos devidos ao erário.

46. É exatamente o que se encontra colocado nos itens 33 e 34 do Parecer Referencial em comento (questionados pela Administração), que aponta para a aplicação do disposto na Lei nº 9.873, de 1999, aos processos de análise de contas :

33. A Resolução - TCU nº 344, de 2022, ao incorporar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a prescrição, estabelece que os prazos prescricionais previstos na Lei nº 9.873, de 1999, devem alcançar também os processos de análise de contas e, desta forma, afastam o entendimento anterior de imprescritibilidade antes vigente na Corte de Contas.

34. Esse novo entendimento deve ser aplicado a todos os processos de prestação de contas em andamento na ANCINE, independentemente do momento em que foi apresentada, em consonância com recentes manifestações do TCU nas quais houve reconhecimento da prescrição em relação a prestações de contas instauradas muito antes da edição da Resolução - TCU nº 344, de 2022, conforme demonstram os seguintes arestos :

**"No caso, o prazo prescricional começou a fluir em 30/11/2001, data em que o município encaminhou a primeira documentação de prestação de contas (peça 211, p. 6) .**

Após essa data ocorreram as seguintes causas interruptivas, porquanto enquadráveis no conceito de ato inequívoco de apuração do fato, art. 5º da Resolução TCU 344/2022 (peça 8, p. 135-167) : Parecer Técnico 66 (24/1/2002) ; Parecer Técnico 146 (15/3/2002) ; Parecer Técnico 425 (31/10/2002) ; Parecer Técnico 197 (28/10/2003) ; Parecer Técnico 22 (06/2/2004) ; Parecer Técnico 126 (8/9/2004) ; Parecer Técnico 42 (3/5/2005) ; Parecer Técnico 173 (31/10/2006) ; Parecer Técnico s/n (21/6/2007) ; diligências à Agência Ambiental de Goiás (21/10/2007 e 17/1/2008) ; diligência à Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Goiás (30/9/2008) ; Relatório de Vistoria 01/SRHU/MMA (4/2/2009) ; Parecer Técnico 40 (9/3/2009) ; Nota Técnica 15 (2/5/2009) ; Parecer Financeiro 38 (19/6/2009) ; Parecer Financeiro 62 (8/9/2009) ; Parecer Técnico 137 (12/11/2009) ; Parecer Financeiro 86 (21/12/2009) ; Parecer Técnico 9 (21/6/2010) ; Parecer Financeiro (12/5/2011) .

O órgão concedente instaurou a TCE em 18/11/2011. No Tribunal, o processo foi autuado em 25/2/2013 e o embargante foi citado em 26/7/2018. Houve, ainda, a citação de outros dois responsáveis solidários, xxxxxxxxxxxxxx, em 08/12/2014, e xxxxxxxxxxxxxx, em 19/06/2015. O Tribunal condenou os responsáveis em

23/7/2019, por meio do Acórdão 5.939/TCU-Primeira Câmara.

Observo, portanto, o decurso de mais de cinco anos entre a autuação desta TCE (25/2/2013) e a citação válida do embargante (26/7/2018), com a consequente ocorrência da prescrição ressarcitória em relação a xxxxxxxxxxxxxxx. Em relação aos demais responsáveis, não transcorreu o mencionado prazo.

Diante dessa cronologia dos fatos, reputo que a pretensão ressarcitória encontra-se prescrita em relação a xxxxxxxxxxxxxxx." (original sem grifos, Acórdão nº 9.151/2022 - Primeira Câmara, Relator : Bruno Dantas, data da sessão : 29/11/2022)

"5.5.3.15. Como entre a data da última notificação válida do recorrente, ocorrida em 8/6/2009, e o dia de sua citação válida perante este Tribunal, realizada em 16/5/2016 (peças 41 e 42), decorreu interregno de tempo superior a cinco anos, houve incidência da prescrição quinquenal aludida no art. 1º da Lei 9.873/1999.

5.5.4. Ao se analisar a incidência da prescrição intercorrente, nos termos do § 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999 ("Incidem a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso") não se verifica a incidência da mesma uma vez que não houve paralisação processual em prazo superior ao trienal.

5.6. Em face das suas constatações, entende-se que os presentes autos devam ser arquivados por incidência da prescrição quinquenária. No caso do STF reconhecer efeitos ex nunc quando do julgamento definitivo do RE 636.886 (Tema 899), sugere-se que não seja reconhecida a incidência da prescrição, com base no vigente entendimento do TCU, qual seja, a imprescritibilidade do débito." (original sem grifos, Acórdão nº 2.616/2022 - Plenário, Relator : Walton Alencar Rodrigues, data da sessão : 30/11/2022).

47. De toda forma, como acima apontado, o próprio Tribunal de Contas da União vem, em suas decisões, aplicando a Resolução 344, de 2022, à fase interna dos procedimentos de Tomada de Contas Especial.

48. Devemos anotar, ainda, que a Resolução 344, de 2022, do TCU, em última análise, simplesmente determina a aplicação do disposto na Lei nº 9.873, de 1999 no tocante à prescrição nos processos de controle externo, conforme se extrai do seu art. 1º:

*Art. 1º A prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas da União, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, em especial a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509, e regulamentada por esta resolução.*

49. Nesse sentido, tal entendimento é consentâneo com o quanto decidido pelo STF acerca do tema, e, dessa forma, no que importa para regular-se a conduta da ANCINE, entendemos que deverá haver a aplicação, no tocante à prescrição, do disposto na Lei nº 9.873/1999, como acima apontado; a Resolução do TCU apenas minudencia alguns pontos de interpretação da referida lei, os quais, outrossim, podem ser tomados como parâmetro pela Administração na sua atuação.

## 2.2 DA CONDUTA ADMINISTRATIVA EM RAZÃO DO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO

50. Acerca da possibilidade de arquivamento do processo no caso de reconhecimento da prescrição, dispõe o Parecer Referencial em comento, em seus itens 80, 81 e 112 (Resposta "d"):

80. Uma vez reconhecida a prescrição em relação à totalidade das irregularidades, não há imputação de responsabilidade aos responsáveis pela prestação de contas (proponentes), devendo o processo ser arquivado (art. 11 da Resolução - TCU nº 344, de 2022).

81. Pode ocorrer de a prescrição não alcançar todos os participantes do processo, sendo reconhecida apenas em relação a um ou alguns deles. Neste caso, o processo deve continuar, visando a apuração da responsabilidade em relação aos remanescentes (vide Acórdão nº 9.151/2022 - Primeira Câmara, Relator : Bruno Dantas, data da sessão : 29/11/2022, com excerto transcrito no parágrafo 63 desse parecer).

(...)

112. **Diante do exposto**, passa-se a responder aos questionamentos formulados pela Superintendência de Prestação de Contas (Despacho nº 378-E/2022/SEF/SPR, SEI 2610505).

(...)

**Resposta (d):** Reconhecida a ocorrência da prescrição, o processo deve ser arquivado, salvo se o valor das contas analisadas for superior a 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial, o que corresponde atualmente a dez milhões de reais (parágrafo único do art. 12).

No caso da prescrição ocorrer após a entrada em vigor da Resolução TCU nº 344, de 2022, haverá necessidade de apurar a responsabilidade de quem lhe deu causa. Apurar responsabilidade não significa imputação de responsabilidade, até porque, no procedimento de apuração, podem ser apresentadas justificativas que afastem a responsabilização dos servidores que atuaram no processo.

Sugere-se dar ciência ao Diretor-Presidente acerca de todas as prescrições ocorridas e à Corregedoria da ANCINE daquelas ocorridas após a entrada em vigor da Resolução do TCU.

(...)

51. De fato, a Resolução nº 344, de 2022, do TCU, em seus arts. 11 e 12, assim dispõe acerca da possibilidade de arquivamento dos feitos de controle externo em que se reconhecer a ocorrência da prescrição:

Art. 11. Reconhecida pelo Tribunal a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória em relação à totalidade das irregularidades, o processo deverá ser arquivado, ressalvada a hipótese do art. 12.

Art. 12. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.

Parágrafo único. O julgamento das contas na hipótese do caput deste artigo somente ocorrerá quando o colegiado competente reconhecer a relevância da matéria tratada, a materialidade exceder em 100 vezes o valor mínimo para a instauração de Tomada de Contas Especial e já tiver sido realizada a citação ou audiência.

52. Nesse sentido, nos parece que, essencialmente quanto à pretensão punitiva estatal, bem como quanto à pretensão ressarcitória, em não mais havendo a possibilidade de aplicação de alguma penalidade ao responsável, ou a possibilidade de dele cobrar o ressarcimento ao erário, o feito não poderia prosseguir, sendo recomendado, em princípio, por medida de economia processual e de eficiência, o arquivamento do feito.

53. Entretanto, devemos reconhecer que, na tramitação desses feitos na autarquia, previamente ao seu envio ao Tribunal de Contas da União, nos casos em que normativamente estabelecido, a análise procedida pela Administração não se resume aos casos em que há a necessidade de imputação de responsabilidade ao administrado em razão do uso indevido dos recursos públicos, com a consequente recomposição ao erário, mas é feita a análise da efetiva aplicação dos recursos às finalidades legalmente admitidas, bem como da realização da política pública que se pretendia fomentar; em outras palavras, trata-se da análise da efetiva utilização dos recursos públicos na finalidade pública que motivou a sua captação ou repasse.

54. Dessa forma, a prescrição atinge a possibilidade de aplicação de penalidade pelo Estado bem como a possibilidade de cobrar o eventual ressarcimento ao erário; outrossim, ainda que haja o reconhecimento da impossibilidade de atuação punitiva ou ressarcitória por parte do Estado, mister se faz, ainda, a verificação acerca de se os recursos públicos foram de fato aplicados na finalidade pública a que se destinavam, bem como se foram seguidos os procedimentos normativamente estabelecidos para tanto.

55. De fato, por expressa determinação constitucional, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize ou administre recursos públicos deverá prestar contas, o que impõe sua análise pelos órgãos competentes, mesmo que sem finalidade punitiva ou ressarcitória. Vejamos o disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal:

Art. 70 (...)

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, assumia obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

56. Diante desta previsão constitucional, impõe-se o dever de prestação de contas do uso, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de recursos públicos, o que gera para o Estado, pelo órgão normativamente estabelecido, o dever de análise de tais contas, para verificação de sua conformidade.

57. Em vista destes objetivos públicos, nos parece que a Administração tem o dever, mesmo que reconhecida a prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória, de exigir e analisar a prestação das contas dos recursos públicos utilizados pelos particulares, inclusive como medida de verificação de efetividade das políticas públicas executadas, bem como para o estabelecimento de mecanismos de governança, conforme previsto no Decreto nº 9.203, de 2017.

58. A adoção deste procedimento mostra-se importante, inclusive, para se definir o montante efetivo do prejuízo acarretado ao erário, uma vez que, mesmo ocorrendo o reconhecimento da prescrição, pode ser constatado que não houve nenhum prejuízo à Administração Pública, quando verificado que a integralidade dos valores destinados à produção do projeto audiovisual tenham sido destinados à execução do seu objeto.

59. Ademais, cumpre ressaltar, se a Administração constatar, na análise das contas, a prática de ato doloso de improbidade administrativa, além das providências necessárias para a responsabilização do agente ímprobo, haverá a hipótese de imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento, conforme reconhecido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cabendo, assim, a adoção de medidas necessárias para tanto.

60. As diretrizes da governança pública são aquelas trazidas pelo art. 4º do mencionado Decreto nº 9.203/2017:

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;

II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;

III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do

setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;

VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;

X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e

XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

61. Notadamente, deverá a Administração levar em consideração o disposto no art. 17 do referido Decreto, que tem a seguinte redação:

Art. 17. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios:

I - implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;

II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;

III - estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e

IV - utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

62. Evidentemente que a Administração deverá realizar tal atividade de análise de prestação de contas mediante os critérios que estabelecer como pertinentes, inclusive de forma eletrônica, conforme matriz de análises que leve em consideração os critérios de proporcionalidade, razoabilidade e eficiência, também para se for o caso de priorizar aqueles processos em que ainda se possa recuperar os recursos públicos que porventura tenham sido utilizados em desconformidade com as normas pertinentes.

### **2.3 DA IMPOSSIBILIDADE DE "SOBRESTAMENTO OU SUSPENSÃO" DO PRAZO DE PRESCRIÇÃO DOS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ANCINE**

63. Questiona a Administração acerca da possibilidade de sobrestamento ou suspensão do prazo de prescrição dos processos de prestação de contas da ANCINE, nos seguintes termos:

Solicitamos esclarecimentos quanto à possibilidade de sobrestamento e/ou suspensão do prazo de prescrição dos processos de prestação de contas da ANCINE, até que se tenha definição mais específica em relação às perguntas contidas nesta consulta e/ou plano de ação, procedimentos ou regras transitórias com orientações em relação à operacionalização da implementação do novo entendimento trazido pela Resolução TCU 344/2022.

64. **Entendemos que tal suspensão ou sobrestamento não se mostra juridicamente possível**, tendo em vista que a Resolução TCU nº 344, de 2022, como acima apontado, não é o marco de início da contagem do prazo prescricional, mas apenas reconhece que há possibilidade da prescrição de pretensão de ressarcimento ao erário, nos termos do disposto na Lei nº 9.873, de 1999, conforme entendimento que vem sendo sedimentado no âmbito do Supremo Tribunal Federal e, agora, do Tribunal de Contas da União. Tal resolução, assim, no máximo pode ser entendida como um marco de sedimentação da jurisprudência da Corte de Contas nesse sentido.

65. Sobrestar ou suspender, eventualmente, a aplicação da Resolução TCU nº 344, de 2022, não teria qualquer efeito sobre a contagem dos prazos prescricionais dos processos de prestação de contas que tramitam perante a ANCINE; a suspensão ou sobrestamento do transcurso de prazo prescricional somente se daria por determinação constante de lei, nos casos estritos em que esta vier a especificar.

66. Dessa forma, temos que as causas suspensivas da prescrição são apenas aquelas contidas expressamente na Lei nº 9.873, de 1999, ou em outra lei que vier a tratar da questão.

67. Assim, deverá a Administração diligenciar para evitar a ocorrência da prescrição nos processos de prestação de contas que estiverem sob sua análise, observando-se os prazos (bem como as causas interruptivas e suspensivas) trazidas pela Lei nº 9.873, de 1999.

68. Sobre este tema, reitera-se a necessidade de a Administração observar a recomendação constante do item 113 do PARECER REFERENCIAL n. 00004/2022/CAJ/PFEANCINE/PGF/AGU:

113. Por último, é importante deixar bem vinculada a recomendação de que deve o administrador, imediatamente, lançar mão de todos os meios que estejam ao seu alcance para que de forma racional e otimizada identifique, dê andamento urgente e tratamento prioritário para os processos com maior risco de prescrição, adotando todas as medidas que se fizerem necessárias para evitar a sua ocorrência (da prescrição).

### 3. CONCLUSÃO

69. Assim, e em resposta ao questionamento procedido pela Administração, propõe-se que seja anexada ao PARECER REFERENCIAL n. 00004/2022/CAJ/PFEANCINE/PGF/AGU a presente manifestação de esclarecimento, a ser entendida como parte integrante do mencionado Parecer Referencial.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 17 de fevereiro de 2023.

Maurício Maia  
Procurador-Chefe Adjunto  
Procuradoria Federal Especializada junto à ANCINE

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) [01416012599202229](https://supersapiens.agu.gov.br) e da chave de acesso 1ac27904



Documento assinado eletronicamente por MAURICIO MAIA, 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 1086061425 e chave de acesso 1ac27904 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MAURICIO MAIA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 17-02-2023 12:11. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA  
PROCURADOR-CHEFE ANCINE  
AV. GRAÇA ARANHA, Nº 35, SALA 801, CENTRO, CEP 20.030-002, RIO DE JANEIRO-RJ TELEFONES: (21) 3037-6352/6096 ENDEREÇO ELETRÔNICO: PROCURADORIA@ANCINE.GOV.BR

---

**DESPACHO n. 00037/2023/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU**

**NUP: 01416.012599/2022-29**

**INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA - ANCINE**

**ASSUNTOS: CRÉDITO DECORRENTE DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCU)**

Aprovo o PARECER N. 00002/2023/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU em anexo com a seguinte ementa:

EMENTA:

I- Esclarecimentos complementares ao PARECER REFERENCIAL n. 00004/2022/CAJ/PFEANCINE/PGF/AGU sobre prescrição em processos de prestação de contas.

II - Repercussões da Resolução TCU Nº 344, de 11 de outubro de 2022, nos processos de prestação de contas da ANCINE.

III - A Resolução TCU Nº 344, de 11 de outubro de 2022, não possui aplicação direta no âmbito da ANCINE, mas aponta para Administração que há um novo entendimento jurisprudencial acerca da prescribibilidade de ações de ressarcimento ao erário em decorrência de atos ilícitos, contrário à tese anterior da imprescritibilidade vigente nesta jurisdição de contas. Outrossim, cumpre anotar que próprio Tribunal de Contas da União vem reconhecendo a aplicabilidade da Resolução nº 344/2022 à chamada fase interna da Tomada de Contas Especial (Acórdão de Relação 658/2023; Acórdão de Relação 137/2023).

IV - Assim, deverá a Administração diligenciar para evitar a ocorrência da prescrição nos processos de prestação de contas que estiverem sob sua análise, observando-se os prazos (bem como as causas interruptivas e suspensivas) trazidas pela Lei nº 9.873, de 1999.

V - Mesmo que reconhecida a prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória, a Administração deve exigir e analisar a prestação das contas dos recursos públicos utilizados pelos particulares, inclusive como medida de verificação de efetividade das políticas públicas executadas, bem como para o estabelecimento de mecanismos de governança, conforme previsto no Decreto nº 9.203, de 2017.

VI - Ademais, cumpre ressaltar, se a Administração constatar, na análise das contas, a prática de ato doloso de improbidade administrativa, além das providências necessárias para a responsabilização do agente ímprobo, haverá a hipótese de imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento, conforme reconhecido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cabendo, assim, a adoção de medidas necessárias para tanto.

VII - Questiona a Administração acerca da possibilidade de sobrestamento ou suspensão do prazo de prescrição dos processos de prestação de contas da ANCINE.

VIII - Entende-se que tal suspensão ou sobrestamento não se mostra juridicamente possível, tendo em vista que a Resolução TCU nº 344, de 2022, como acima apontado, não é o marco de início da contagem do prazo prescricional, mas apenas reconhece que há possibilidade da prescrição de pretensão de ressarcimento ao erário, nos termos do disposto na Lei nº 9.873, de 1999, conforme entendimento que vem sendo sedimentado no âmbito do Supremo Tribunal Federal e, agora, do Tribunal de Contas da União. Tal suspensão ou sobrestamento dependeria de determinação legal.

O parecer ora aprovado compreende esclarecimentos complementares ao PARECER REFERENCIAL n. 00004/2022/CAJ/PFEANCINE/PGF/AGU. Desta forma, em razão da vinculação entre seus objetos e consoante proposto pelo parecerista, o presente parecer passa a integrar esse referido Parecer Referencial.

À Superintendência de Prestação de Contas, em atenção à consulta do Despacho n.º 55-E/2023/SEF/SPR (SEI 2712437).

Rio de Janeiro, 17 de fevereiro de 2023.

Thomas Augusto Ferreira de Almeida  
Procurador Chefe  
Procuradoria Federal Especializada junto à ANCINE  
SIAPE 1380105

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01416012599202229 e da chave de acesso 1ac27904

---



Documento assinado eletronicamente por THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, 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 1099161902 e chave de acesso 1ac27904 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 17-02-2023 13:23. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---