



Rede de Parcerias

VIII Fórum Nacional das Transferências e Parcerias da União

Parcerias e diálogos para melhoria da governança e da gestão das políticas públicas

A prescrição nos processos de TCEs

Análise da Resolução TCU n. 344/2022 e da Jurisprudência do TCU

APOIO



PATROCÍNIO



REALIZAÇÃO

MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS



O caminho “pantanososo” da prescrição.



A prescrição e a necessidade de segurança jurídica



A prescrição da pretensão de ressarcimento ao Erário e o TCU

A TESE DA IMPRESCRITIBILIDADE

- **Fundamentação Constitucional, art. 37, § 5º, da CF/1988:**

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.**

- **Entendimento “antigo” do Supremo Tribunal Federal (período de 2008 a 2016)**

Considerando-se ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional. (MS 26210/DF, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 04/09/2008)

- **Enunciado da SÚMULA 282 do TCU: As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.** (aprovada pelo Acórdão nº 2166 - TCU - Plenário, 15 de agosto de 2012)

Evolução da jurisprudência do STF (prescritibilidade)

Teses de Repercussão Geral - STF:

- RE nº 669.069, Rel. Min. Teori Zavascki: **“é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil” (Tema 666) – em 3/2/2016;**
 - A tese fixada pelo STF no RE 669.069 (Tema 666), que trata da incidência da prescrição nos débitos com a União decorrentes de ilícitos civis (prazo prescricional de cinco anos) , não alcança prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como a não comprovação da regular gestão de recursos públicos, que são imprescritíveis. (Acórdão 5939/2016-Segunda Câmara, Relator: MARCOS BEMQUERER)
- RE nº 852.475, Redator para o acórdão Min. Edson Fachin: **“são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa” (Tema 897) – em 8/8/2018;**
 - O julgamento de mérito do RE 852.475/STF (Tema 897), com repercussão geral, que adotou a tese de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de atos, desde que dolosos, tipificados na Lei 8.429/1992, não atinge os processos de controle externo, uma vez que estes não se originam de ações de improbidade administrativa, objeto daquela deliberação. (Acórdão 10046/2018-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER)

Decisão do STF sobre a prescrição nos Tribunais de Contas.

- O Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento do RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" **(Tema 899)** – em abril de 2020;
- **Trecho do Voto do Ministro Alexandre de Moraes:**

Após a conclusão da tomada de contas, com a apuração do débito imputado ao jurisdicionado, a decisão do TCU formalizada em acórdão terá eficácia de título executivo e será executada conforme o rito previsto na Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980), por enquadrar-se no conceito de dívida ativa não tributária da União, conforme estatui o art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964 (...)

Desse modo, entendo que, no caso, **não há que se falar em imprescritibilidade, aplicando-se, integralmente, o disposto no artigo 174 do Código Tributário Nacional c/c art. 40 da Lei 6.830/1980, que rege a Execução Fiscal e fixa em cinco anos**, respectivamente, o prazo para a cobrança do crédito fiscal e para a declaração da prescrição intercorrente.

Incertezas sobre o alcance da decisão do STF

ENTENDIMENTO INICIAL DO TCU: pela imprescritibilidade até o julgamento dos Embargos de Declaração apostos pela AGU

Há incerteza até mesmo quanto ao regime jurídico da prescrição aplicável ao processo de tomada de contas especial, no órgão instaurador e posteriormente na Corte de Contas. **Isso porque o RE 636.886 tratou da ação de execução de acórdão do TCU, tendo decidido pela aplicação da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal) nessa etapa processual.**

(...)

Dessa forma, se há certeza sobre a posição do Supremo Tribunal Federal quanto à prescritibilidade do processo de controle externo para a constituição de débito, (...), há muitas incertezas em relação às regras da contagem do prazo, aos marcos inicial e interruptivo, enfim quanto ao regime jurídico aplicável ao tema. **Isso obstaculiza a aplicação in concreto da mudança de entendimento do STF sobre o tema, consubstanciada no RE 636.886.**

Sendo assim, diante de todas essas dúvidas, julgo adequado, como medida de prudência e no legítimo espaço de atuação constitucional deste Tribunal, aplicar a jurisprudência vigente nesta Corte de Contas a respeito da prescrição do débito até que todos esses relevantes aspectos sejam elucidados, **seja pela apreciação dos embargos de declaração junto ao STF**, seja mediante novo incidente de uniformização de jurisprudência nesta Casa, em momento futuro, na hipótese de a Corte Suprema não esclarecer todos os pontos acima suscitados.

(Acórdão 741/2021-Plenário, Revisor: BENJAMIN ZYMLER)

Incertezas sobre o alcance da decisão do STF

- **Rejeição dos Embargos de Declaração pelo STF, em agosto de 2021;**
- Impetração de mandados de segurança contra decisões do TCU pela imprescritibilidade;
- Prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação (Súmula 150 do STF):
- Decisões das duas turmas do STF no sentido de que se aplica o prazo prescricional de **5 anos** previsto na **Lei 9.873/1999** (estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta) às pretensões **sancionatória e ressarcitória** a cargo do Tribunal de Contas da União.
 - O Ministro Luís Roberto Barroso, no voto exarado no julgamento do **MS 32.201/DF**, embora tenha advertido que a atuação do TCU, em sua acepção clássica, não se qualifica como exercício do poder de polícia, ressaltou que a Lei 9.873/1999 assumiria vocação regulatória geral da prescrição do exercício da competência sancionadora da Administração Pública, sendo sua disciplina aplicável a qualquer ação punitiva da Administração Pública Federal, exceto àquelas esferas em que exista regulamentação específica. Aplicação analógica de norma do Direito Administrativo, e não do Direito Civil.

Condições para edição da Resolução TCU 344/2022

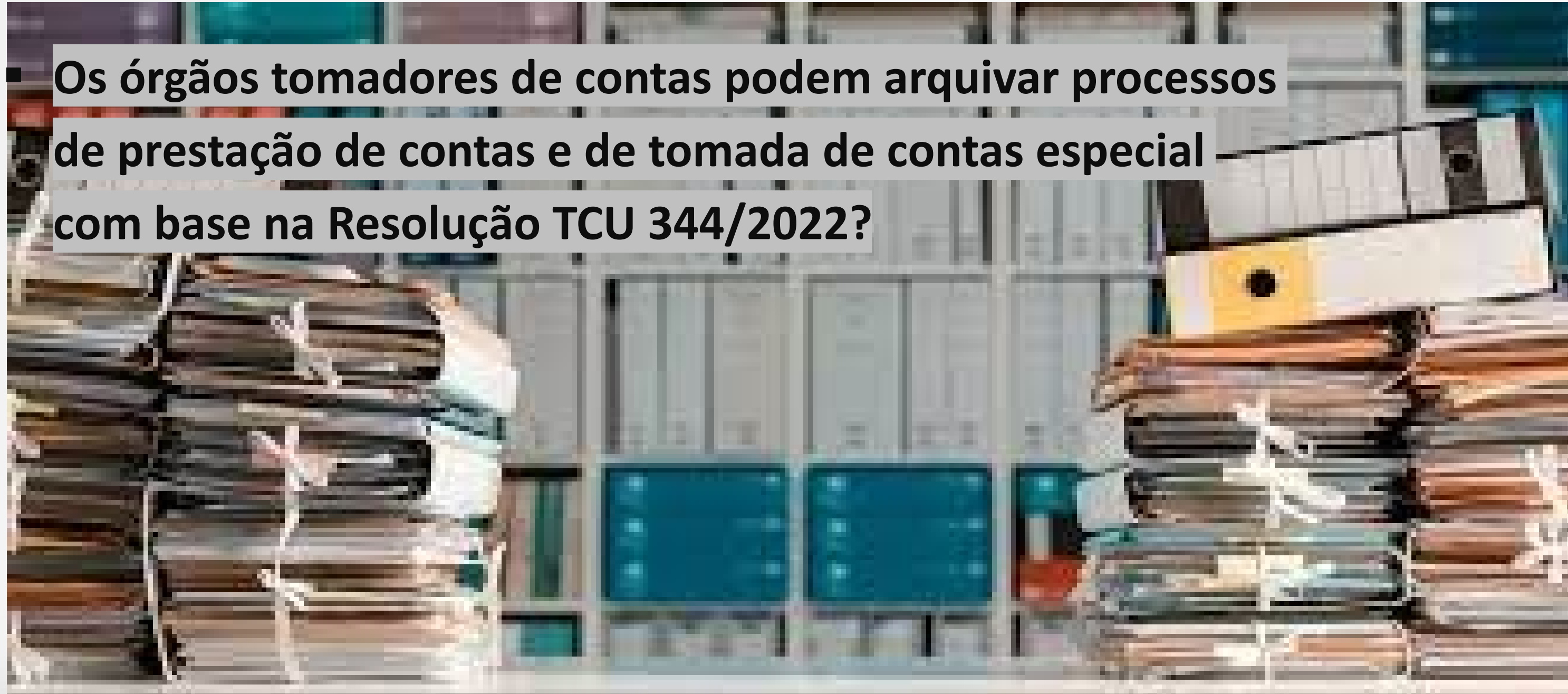
- Determinação de criação do Grupo de Trabalho para elaboração de estudos e apresentação de projeto de normativo para a disciplina da prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva no âmbito do TCU (Acórdão TCU 459/2022 – Plenário);
- **Aprovação da RESOLUÇÃO - TCU Nº 344, de 11 de outubro de 2022.**
- Regulamenta, **no âmbito do Tribunal de Contas da União**, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento.

*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, (...), 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.*

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

O alcance da Resolução TCU 344/2022 e aplicação pelo Tomador de Contas

Os órgãos tomadores de contas podem arquivar processos de prestação de contas e de tomada de contas especial com base na Resolução TCU 344/2022?



A Resolução TCU 344/2022 e aplicação pelo Tomador de Contas

- O Parecer SEI 1091/2023/ME, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, de 31 de janeiro de 2023, respondeu a Consulta realizada pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, no sentido de que a Resolução-TCU 344/2022 não tem aplicação no âmbito do Poder Executivo da União.
- O Parecer 30/2023/CONJUR-MESP/CGU/AGU, de 15 de março de 2023, respondendo a consulta formulada pela Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte, concluiu que seria lícito e razoável o entendimento de que as normas constantes da Resolução TCU 344/2022 podem ser consideradas pela Administração na questão do reconhecimento da prescrição. Ademais, uma vez reconhecida a ocorrência da prescrição, **o processo deve ser arquivado**, com fundamento nas decisões do Supremo Tribunal Federal (Temas 666, 897 e 899), no PARECER n. 00028/2022/DECOR/CGU/AGU e na Resolução TCU nº 344 de 11 de outubro de 2022

Alteração da Instrução Normativa TCU 71/2012

- **Para que a prescrição possa ser aplicada ao Poder Executivo da União, está em fase de proposição diversas alterações na IN-TCU 71/2012 (Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao TCU dos processos de tomada de contas especial) com a inclusão de artigos referentes à prescrição punitiva e de ressarcimento, à forma de proceder na hipótese de arquivamento do processo de TCE e a fixação de marcos prescricionais.**



O início da contagem do prazo prescricional

▪ Qual o termo inicial da prescrição?



1. Data da ocorrência do fato irregular (Lei 9.873/1999)?
2. Data do conhecimento do fato pelo Órgão de Controle (ADI 5509)?
3. Data da apresentação da prestação de contas (ADI 5509)?

Tempo entre o conhecimento da irregularidade e chegada da TCE ao TCU

- Fase Interna -

desde implantação do e-TCE (2018) até hoje

**para os 11 maiores instauradore*

2.769

Média em dias

91

Média em meses

7,7

Média em anos

Ação Direito de Inconstitucionalidade - ADI nº 5509, Rel. Min. Edson Fachin.

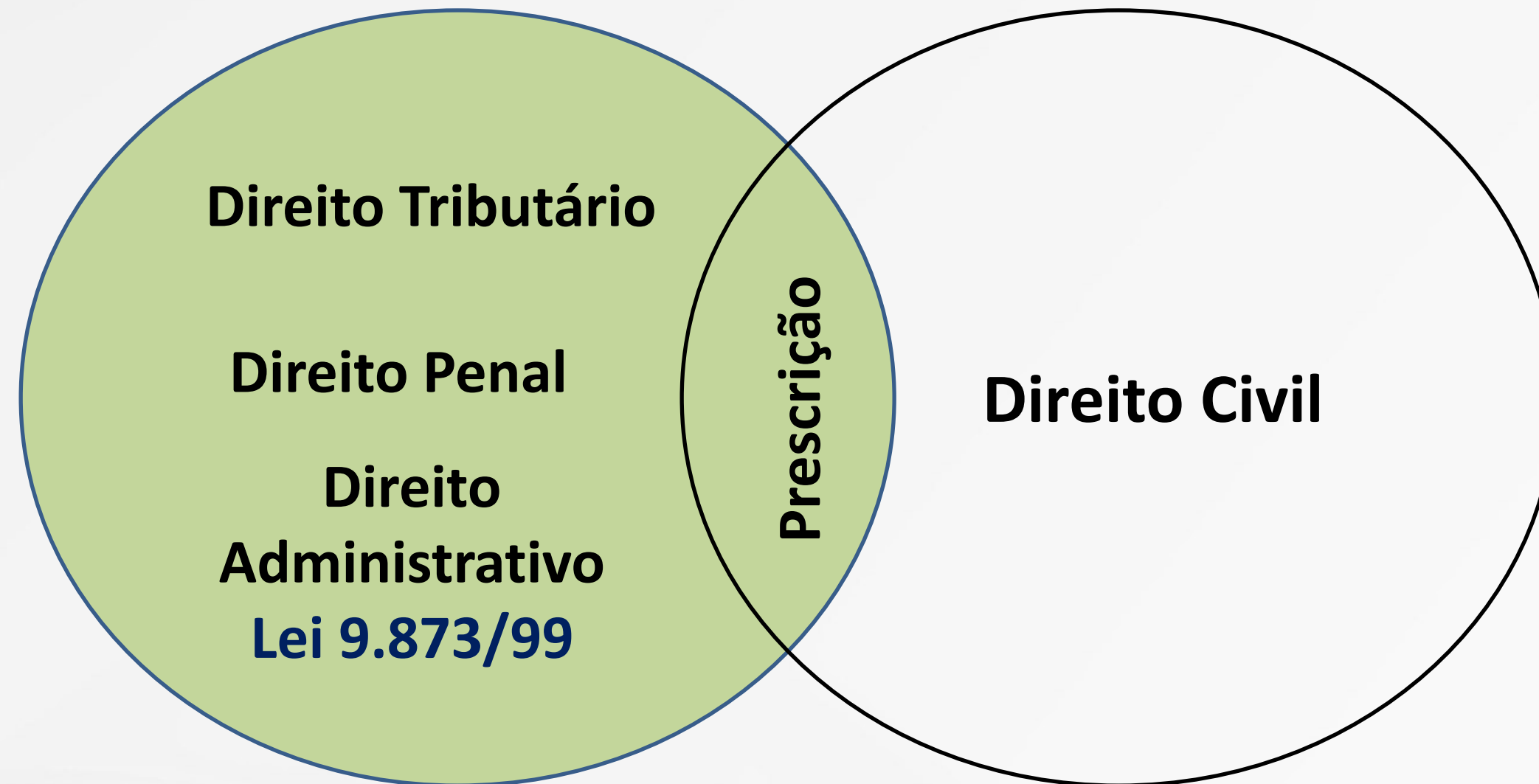
- O STF declarou a inconstitucionalidade de lei cearense que previa o marco inicial da prescrição como a data da ocorrência do fato;
- Decisão adotada pelo Plenário do STF em sede de controle abstrato de constitucionalidade, que tem efeitos vinculantes;
- O STF rejeitou expressamente a data do fato como termo inicial da prescrição, afirmando a existência de um modelo federal, que tem como marco a data de vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas ou, na ausência de obrigação de prestação de contas, a partir do conhecimento do fato pelo TCU;
- Aposição adotada na ADI nº 5509 não evitou que julgados esparsos no STF utilizassem marcos diversos para o início da contagem do prazo da prescrição



O início da contagem do prazo prescricional

Termo inicial da prescrição (art. 4o)	
Existe obrigação de prestar contas?	
Omissão	Data em que as contas deveriam ter sido prestadas
Houve PC	Data da apresentação da prestação de contas.
Não existe obrigação de prestar contas	
Data do conhecimento do fato irregular	
Recebimento da denúncia ou da representação pelo TCU ou CI; Relatório de fiscalização do TCU, CI ou do Tomador	
Irregularidade permanente ou continuada	
Cessaçãõ da continuidade delitiva	

A prescrição nos diferentes ramos do direito.



Quando as irregularidades também configurarem crime.

Resolução TCU 344/2022

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

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

Entendimento da Unidade Técnica do TCU – Sejus. A referência à “lei penal” de que trata o art. 3º da Resolução TCU 344/2022 aplica-se à definição do prazo prescricional. As demais questões relativas à prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento a cargo do TCU, a exemplo do termo inicial, continuam regidas pela referida resolução.

Causas de interrupção da prescrição

Resolução TCU 344/2022

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

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

(i) notificação no âmbito do procedimento administrativo de ressarcimento previamente à instauração da TCE; (ii) notificação efetuada pelo órgão tomador de contas acerca da instauração da TCE; (iii) citação e audiência efetuadas pelo TCU.

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

(i) relatório de apuração de irregularidades referente ao processo administrativo prévio à instauração da TCE; (ii) relatórios de fiscalização, pareceres, despachos e informações 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

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

(i) pagamento parcial do débito; (ii) qualquer manifestação do responsável que demonstre claramente a sua intenção de recolher o débito

- IV - pela decisão condenatória recorrível.**

(i) Verifica-se apenas no âmbito do TCU com a data da prolação do acórdão condenatório recorrível.

O que NÃO é ato inequívoco de apuração do fato????

- **Art. 5º, § 3º, da Resolução TCU 344/2022**

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.**



A troca de correspondências entre o órgão concedente e o Ministério Público sobre a situação da prestação de contas e a emissão de despachos de encaminhamento visando à realização de inspeção *in loco* e à análise das contas não são marcos interruptivos da prescrição, por serem atos de mero seguimento do curso das apurações (art. 5º, § 3º, da Resolução TCU 344/2022). **Acórdão 8757/2022-Segunda Câmara, Relator: BRUNO DANTAS**

Necessidade de notificação do ato inequívoco de apuração do fato????

Conforme decidido em precedentes do STF, a exemplo dos MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso; MS 37.913-AgR, Primeira Turma, Rel^a. Min^a. Rosa Weber; e MS 38.232-AgR, Primeira Turma, Rel^a. Min^a. Rosa Weber, Primeira Turma: o efeito interruptivo da prescrição decorrente da apuração do fato pela Administração Pública, descrito no art. 2º, II, da Lei 9873/1999, **os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.**

Efeitos da interrupção da prescrição

- **Resolução TCU 344/2022**

Art. 5º A prescrição se interrompe:

(...)

§ 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.

Risco de imprescritibilidade????

Possibilidade de comunicação de causas interruptivas

- **Ato inequívoco** de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022) **constitui causa objetiva** de interrupção do prazo prescricional, que **atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente**, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) **constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU**. Acórdão 2643/2022-Plenário, Relator: AUGUSTO SHERMAN



Prescrição intercorrente – definição e alcance

Resolução TCU 344/2022

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.**

Prescrição intercorrente – definição e alcance

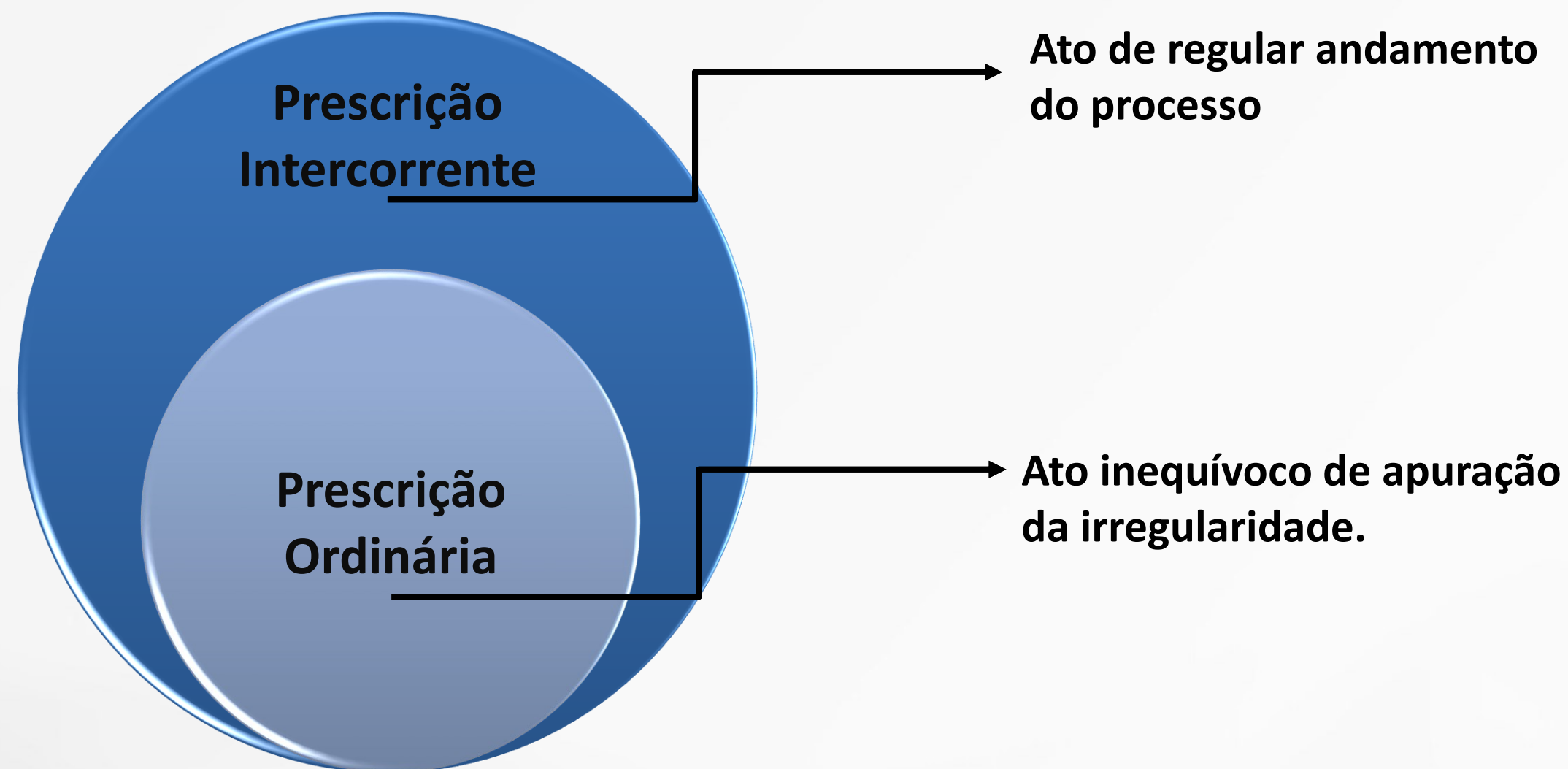
A ocorrência da prescrição, inclusive a intercorrente (art. 8º da Resolução TCU 344/2022), deve ser examinada nas fases interna e externa do processo de tomada de contas especial. Acórdão 305/2023-Segunda Câmara, Relator: VITAL DO RÊGO

“O transcurso de mais de três anos sem a prática de ato que evidencie o **andamento regular do processo** ou que **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, caput e § 1º, da Resolução TCU 344/2022).” (Acórdão 2381/2022-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER)

Prescrição intercorrente – causas interruptivas

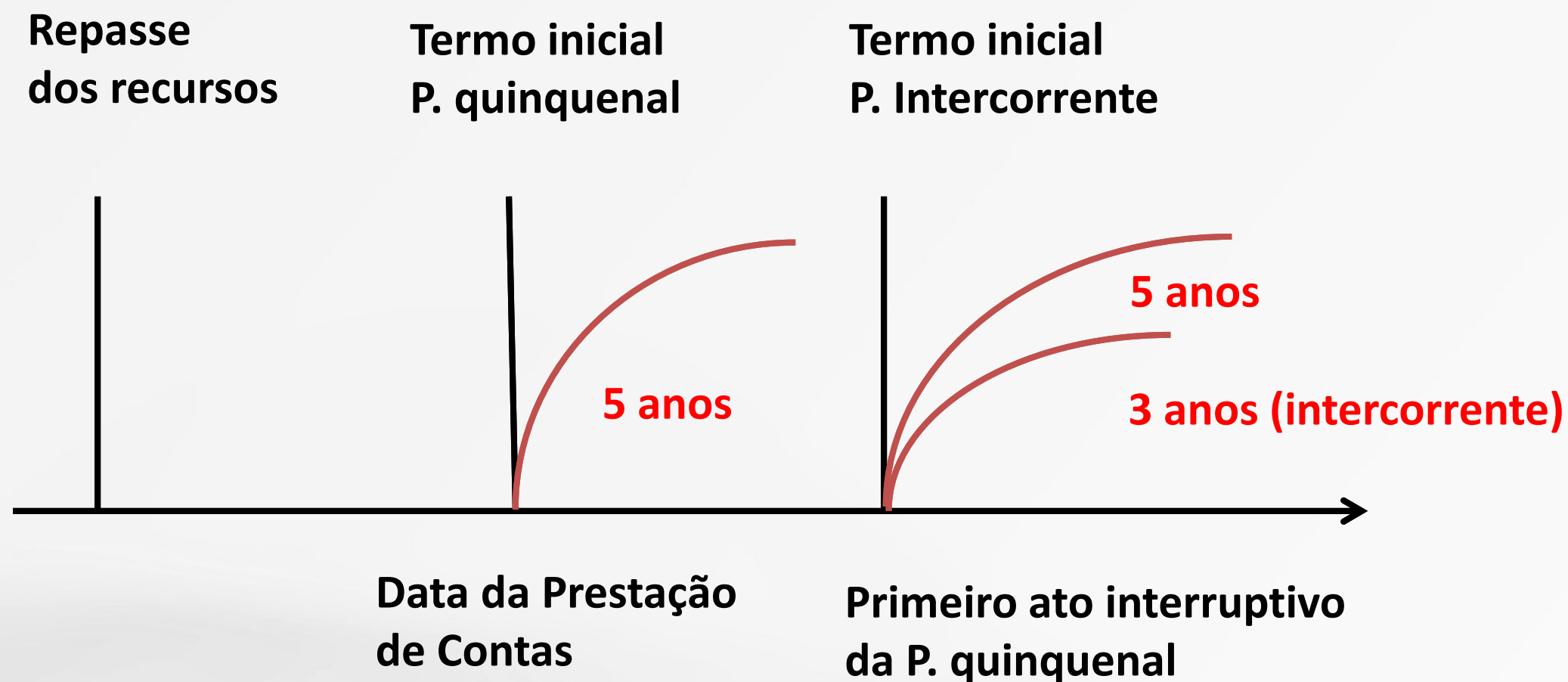
As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da **prescrição principal** também impedem, suspendem ou interrompem a **prescrição intercorrente** (art. 8º, § 2º, da Resolução TCU 344/2022).

A contagem é interrompida não somente nas hipóteses previstas para a prescrição quinquenal, mas também por qualquer ato processual que evidencie o andamento regular do feito, como seria o caso, por exemplo, do encaminhamento dos autos para a manifestação do Ministério Público ou da realização de pesquisas de endereços para notificações (Acórdão 1.730/2023-TCU-Segunda Câmara, relator Ministro Antônio Anastasia).



Prescrição intercorrente – termo inicial da contagem

O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente (art. 8º da Resolução TCU 344/2022) é a ocorrência do **primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária** (art. 5º da resolução). Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Relator: Benjamin Zymler)



O julgamento das contas e a prescrição punitiva e ressarcitória

Resolução TCU 344/2022

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.

Natureza declaratória do julgamento de contas??

Natureza do arquivamento fundado na prescrição

Nos termos do art. 487, II, da Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil), **haverá resolução de mérito quando o juiz decidir**, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição. ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 3785/2023 - PRIMEIRA CÂMARA, RELATOR JHONATAN DE JESUS.

Acórdão 4194/2023-TCU-Primeira Câmara, relator Benjamin Zymler.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso I, alínea "a"; do Regimento Interno/TCU e nos arts. 11 e 12, parágrafo único da Resolução TCU 344/2022, em reconhecer a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória; em dar ciência desta deliberação ao responsável; **em determinar ao FNDE que promova a baixa da responsabilidade pelo débito apurado nos autos**, nos termos do art. 16 da Instrução Normativa TCU 71/2012; e em determinar o arquivamento do processo.

Responsabilização por quem deu causa à prescrição

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.

Obrigado!
Sandro Rafael Matheus Pereira
Tribunal de Contas da União
Sejus/AudTCE

www.gov.br/transferegov

cipi.economia.gov.br

MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

