



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

GRADUAÇÃO EM DIREITO

RAFAEL OLIVEIRA KUHN

**A prescrição nos processos de controle externo no âmbito  
do TCU: A aplicação da tese fixada no tema de  
repercussão geral 899 do STF**

MONOGRAFIA

Brasília  
19 de setembro de 2022

RAFAEL OLIVEIRA KUHN

**A prescrição nos processos de controle externo no âmbito do TCU: A aplicação da tese fixada no tema de repercussão geral 899 do STF**

Monografia apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção de grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Dr<sup>a</sup> Fernanda de Carvalho Lage

Brasília  
19 de setembro de 2022

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

K96p KUHN, RAFAEL OLIVEIRA  
A prescrição nos processos de controle externo no âmbito do TCU: A aplicação da tese fixada no tema de repercussão geral 899 do STF / RAFAEL OLIVEIRA KUHN; orientador Fernanda de Carvalho Lage. -- Brasília, 2022.  
94 p.

Monografia (Graduação - Graduação em Direito) --  
Universidade de Brasília, 2022.

1. Tribunal de Contas da União. 2. Prescrição. 3. Tema 899 de repercussão geral do STF. I. Lage, Fernanda de Carvalho, orient. II. Título.

**RELATÓRIO DE DEFESA ORAL DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO**  
**UNDERGRADUATE FINAL PROJECT ORAL DEFENSE REPORT**

1. INFORMAÇÃO DO(A) CANDIDATO(A) / CANDIDATE INFORMATION	
NOME / NAME	Rafael Oliveira Kuhn
MATRÍCULA / REGISTRATION NUMBER	16/0142440
E-MAIL	rafakuhn@gmail.com
TELEFONE / PHONE NUMBER	(61) 98218-9983

2. SESSÃO DE DEFESA PÚBLICA / PUBLIC DEFENSE SESSION	
TÍTULO / TITLE	A prescrição nos processos de controle externo no âmbito do TCU: a aplicação da tese fixada no tema de repercussão geral 899 do STF
DATA / DATE	19 de setembro de 2022
HORA / HOUR	14:00h
LOCAL/PLATAFORMA / PLACE/PLATAFORM	Sala de Monografia

3. COMISSÃO EXAMINADORA / DEFENSE COMMITTEE		
MEMBRO / MEMBER	NOME / NAME	TITULAÇÃO / ACADEMIC DEGREE
ORIENTADOR(A) / ADVISER	Fernanda Lage de Carvalho	Doutorado
EXAMINADOR(A) 1 / COMMITTEE MEMBER 1	Isadora França Neves	Mestrado
EXAMINADOR(A) 2 / COMMITTEE MEMBER 2	Heloísa Rodrigues da Rocha	Mestrando
EXAMINADOR(A) 3 / COMMITTEE MEMBER 3		
SUPLENTE / DEPUTY MEMBER		

4. RESULTADO / RESULT
A Comissão Examinadora, após exame da defesa e arguição do(a) estudante, decidiu: / The Defense Committee Members, after examining the candidate's public oral defense and inquiry, decided to:
<input checked="" type="checkbox"/> Pela aprovação do trabalho / Pass with no revisions
<input type="checkbox"/> Pela aprovação do trabalho, com revisão de forma, indicando o prazo de até 07 dias para a apresentação definitiva do trabalho revisado / Pass with minor revisions, provided the candidate submit the final version within 7 days
<input type="checkbox"/> Pela reprovação do trabalho / Fail
Observações da Comissão Examinadora (se houver): / Observations of the Defense Committee:

Em caso de revisão de forma, a homologação ficará condicionada à entrega definitiva do trabalho revisado ao(a) Orientador(a), devendo este Relatório de Defesa ser acompanhado pelo Despacho do(a) orientador(a) que informará um dos seguintes resultados / In case of minor revisions, the validation will be conditioned to the final delivery of the reviewed work to the Adviser. In such cases, this Defense Report must be supplemented with a notice by the Adviser with one of the following indications:

- O(A) candidato(a) apresentou a revisão de forma e o trabalho foi aprovado / The candidate presented the minor revisions and the work has been approved.
- O(A) candidato(a) apresentou a revisão de forma e o trabalho foi reprovado / The candidate presented the minor revisions and the work has not been approved.
- O(A) candidato(a) não apresentou a revisão de forma / The candidate did not present the minor revisions.

**ESTE RELATÓRIO DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO TEM FORÇA DE DECLARAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO NA BANCA EXAMINADORA.**

Este documento deverá ser assinado por: / This document must be signed by:

- Orientador(a) / Adviser
- Membros participantes da Comissão Examinadora / Defense Committee Members

 Documento assinado eletronicamente por **ISADORA FRANÇA NEVES, Usuário Externo**, em 17/09/2022, às 14:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.

 Documento assinado eletronicamente por **Fernanda de Carvalho Lage, Professor(a) de Magistério Superior da Faculdade de Direito**, em 19/09/2022, às 14:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.

 Documento assinado eletronicamente por **Heloísa Rodrigues da Rocha, Usuário Externo**, em 19/09/2022, às 15:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.unb.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.unb.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **8648362** e o código CRC **47A13CFA**.

## **Dedicatória**

Foi pensando nos interessados no tema da prescrição nos processos de controle externo que executei este projeto, por isso dedico este trabalho a todos aqueles a quem esta pesquisa possa ajudar de alguma forma.

Ao meu filho Vinicius.

## **Agradecimentos**

Agradeço à minha orientadora Fernanda de Carvalho Lage pelos aconselhamentos precisos durante o desenvolvimento do trabalho.

Agradeço à professora Isadora França Neves e à minha colega Heloisa Rodrigues Rocha pela disponibilidade em participar da banca examinadora e as excelentes contribuições para a presente monografia.

Agradeço à minha mãe pelo incentivo aos estudos ao longo da minha vida.

Agradeço ao meu filho Vinicius por sempre me inspirar

Agradeço à Mariana pelo incentivo na reta final do curso.

*O iluminado sofre a repressão veemente do me-  
díocre. Albert Einstein*

## Resumo

Em 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu em sede de repercussão geral, a prescritibilidade da pretensão ressarcitória ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas (tema 899 de repercussão geral). Diante disso, o objetivo do presente trabalho é analisar as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) após a fixação da tese decidida pela Corte Suprema nos processos de controle externo que envolverem débito mediante a análise das decisões da Corte de Contas após a fixação da tese do tema 899. A hipótese que o TCU não está aplicando a decisão do STF foi verificada. Os fundamentos observados nas decisões analisadas para a não-aplicação do decidido pela Corte suprema foram: a prescritibilidade atinge somente a fase de execução judicial de cobrança do título extrajudicial; nos processos que contiverem condutas dolosas que causem ilícito doloso de improbidade administrativa a pretensão ressarcitória é imprescritível; e a decisão fixada no tema 899 não é documento novo a ensejar o conhecimento de recurso de revisão.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas da União. Prescrição. Tema 899 de repercussão geral do STF.

## **Abstract**

In 2020, the Federal Supreme Court (STF) decided, in general repercussion, the expiry of the claim to reimbursement to the treasury based on a decision of the Court of Accounts (theme 899 of general repercussion). Therefore, the objective of the present work is to analyze the decisions rendered by the Federal Court of Accounts (TCU) after the establishment of the thesis decided by the Supreme Court in the external control processes that involve debt by analyzing the decisions of the Court of Accounts after the fixation of the thesis of theme 899. The hypothesis that the TCU is not applying the decision of the STF was verified. The grounds observed in the analyzed decisions for the non-application of what was decided by the Supreme Court were: the statute of limitations only affects the judicial execution phase of collecting the extrajudicial title; in cases that contain malicious conduct that causes a willful offense of administrative improbity, the claim for compensation is imprescriptible; and the decision set out in theme 899 is not a new document to give rise to knowledge of a review appeal.

**Keywords:** Federal Court of Accounts. Prescription. Theme 899 of general repercussion.

## Lista de tabelas

Tabela 1 – Resumo das funções do TCU . . . . .	20
Tabela 2 – A evolução do §5º do art. 37 nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 . . . . .	29

## Lista de abreviaturas e siglas

CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPC/2015	Código de Processo Civil de 2015
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DOU	Diário Oficial da União
GT	Grupo de Trabalho
Intosai	International Organization of Supreme Audit Institutions
LO/TCU	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União
MPJTCU	Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União
RE	Recurso Extraordinário
RI/STF	Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tomadas de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União

## Sumário

<b>1</b>	<b>Introdução</b> . . . . .	<b>13</b>
<b>1.1</b>	<b>Apresentação</b> . . . . .	<b>13</b>
<b>1.2</b>	<b>Tema e delimitação temática, problema e hipótese</b> . . . . .	<b>13</b>
<b>1.3</b>	<b>Objetivos</b> . . . . .	<b>14</b>
<b>1.4</b>	<b>Justificativa</b> . . . . .	<b>14</b>
<b>1.5</b>	<b>Metodologia</b> . . . . .	<b>15</b>
<b>1.6</b>	<b>Marco teórico</b> . . . . .	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>Controle da Administração Pública</b> . . . . .	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>Definição</b> . . . . .	<b>17</b>
<b>2.2</b>	<b>As funções e competências do TCU</b> . . . . .	<b>19</b>
<b>3</b>	<b>A tese fixada no Tema 899 de repercussão geral do STF</b> . . . . .	<b>22</b>
<b>3.1</b>	<b>Histórico</b> . . . . .	<b>22</b>
<b>3.2</b>	<b>Prescrição</b> . . . . .	<b>25</b>
3.2.1	A imprescritibilidade na Constituição Federal de 1988 . . . . .	26
3.2.1.1	Prática de racismo . . . . .	26
3.2.1.2	Crime de ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático . . . . .	27
3.2.1.3	Prescrição aquisitiva de terras indígenas e impossibilidade de usucapião de imóveis públicos . . . . .	27
3.2.1.4	Ações de ressarcimento oriundas de ilícitos civis praticados que causarem prejuízos ao erário . . . . .	28
3.2.2	A prescrição nos processos de controle externo e o STF . . . . .	31
3.2.3	A prescrição no âmbito do TCU . . . . .	31
<b>4</b>	<b>A aplicação da tese decidida no Tema 899 de repercussão geral do STF nos processos do TCU</b> . . . . .	<b>35</b>
<b>4.1</b>	<b>Decisões antes de 2020</b> . . . . .	<b>35</b>
<b>4.2</b>	<b>Decisões após a fixação da tese</b> . . . . .	<b>35</b>
4.2.1	A prescritibilidade atinge somente a fase de execução judicial de cobrança do título extrajudicial . . . . .	35
4.2.2	Nos processos que contiverem condutas dolosas que causem ilícito doloso de improbidade administrativa a pretensão é imprescritível . . . . .	36
4.2.3	A decisão fixada no tema 899 não é documento novo que enseja o conhecimento de recurso de revisão. . . . .	37
<b>4.3</b>	<b>Discussão</b> . . . . .	<b>37</b>

<b>5</b>	<b>Conclusão . . . . .</b>	<b>41</b>
<b>6</b>	<b>Recomendações e sugestões . . . . .</b>	<b>43</b>
	<b>Referências . . . . .</b>	<b>44</b>
	<b>ANEXOS</b>	<b>50</b>
	<b>ANEXO A – Minuta de instrução normativa regulamentando a pres- crição dos processos de controle externo no âmbito do TCU . . . . .</b>	<b>51</b>
	<b>ANEXO B – Sugestões do MPjTCU . . . . .</b>	<b>57</b>
	<b>ANEXO C – Sugestões do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho</b>	<b>74</b>
	<b>ANEXO D – Sugestões do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer .</b>	<b>80</b>
	<b>ANEXO E – Sugestões do Ministro Jorge Oliveira . . . . .</b>	<b>85</b>

## 1 Introdução

### 1.1 Apresentação

O presente trabalho é componente obrigatório e parcial para obtenção do título acadêmico (grau) de Bacharel em Direito. A sua realização é pautada pela Resolução 01/2019 da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília<sup>1</sup>.

Para organização deste capítulo introdutório, serão consignados e descritos os elementos basilares que foram integrantes do projeto de pesquisa que se materializou na presente monografia, tais como: tema e delimitação temática, problema, hipótese, objetivos, justificativa, metodologia e marco teórico.

### 1.2 Tema e delimitação temática, problema e hipótese

O tema do presente trabalho consiste na prescrição das pretensões ressarcitórias nos processos de controle externo.

A população escolhida está inserida no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), que exerce o papel de auxiliar do controle externo na esfera da União, conforme o *caput* do art. 71 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) (BRASIL, 1988)<sup>2</sup>. A importância do estudo no TCU materializa-se no montante de débito apurado prognosticante de R\$ 88.906.957.507,12 (oitenta e oito bilhões e novecentos e seis milhões e novecentos e cinquenta e sete mil quinhentos e sete reais e doze centavos), informação constante do processo TC 008.702/2022-5 (BRASIL, 2022).

O problema a ser estudado na presente monografia consiste em como o TCU está aplicando a tese fixada por meio do tema de repercussão geral nº 899 na apreciação do Recurso Extraordinário (RE) nº 636.866 pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O STF decidiu que: “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas“(BRASIL, 2016)<sup>3</sup>. A hipótese a ser verificada é que o TCU não está acolhendo em suas decisões a tese fixada no RE 636.886.

<sup>1</sup> <http://www.direito.unb.br/monografia>

<sup>2</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

<sup>3</sup> <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4046531&numeroProcesso=636886&classeProcesso=RE&numeroTema=899>

Historicamente, desde a CRFB/1988, a pretensão ressarcitória foi considerada imprescritível. As decisões do guardião da constituição no RE 636.886 e no MS 32.201 (BRASIL, 2017) quebram de forma contundente o paradigma vigente até aquele momento, que vigorava até aquele momento com a chancela do Supremo no MS 26.210/DF (BRASIL, 2008) e jurisprudência do TCU. Diante da ruptura, passa a ser interessante cientificamente analisar como o TCU está decidindo após a nova orientação jurisprudencial da Corte Suprema. Para tanto, serão analisadas as decisões da Corte de Contas da União após a decisão prolatada pelo STF.

Os julgados a serem analisados serão obtidos por intermédio do próprio sistema de pesquisa de jurisprudência do TCU. Eles serão verificados quanto à aderência ou não-aderência em relação ao fixado pela Corte Suprema, apontando em que as decisões do TCU divergiram do fixado na tese de repercussão geral que decidiu o tema 899.

### **1.3 Objetivos**

O objetivo geral do presente trabalho é verificar se o TCU está aplicando a tese fixada no tema nº 899 de repercussão geral exarada pelo STF.

Podem ser apontados como objetivos específicos os seguintes:

- descrever o controle externo brasileiro;
- descrever as funções constitucionais do TCU;
- descrever e especificar a função ressarcitória;
- descrever o tema de repercussão geral nº 899;
- pesquisar as decisões do TCU após o tema 899; e
- cotejar as decisões do TCU em relação ao tema 899.

### **1.4 Justificativa**

Em virtude de ser recente a decisão do STF em relação à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, há um estágio incipiente sobre o tema apreciado pelo STF.

A pesquisa pode apontar que o TCU não está aplicando a decisão proferida em sede de repercussão geral pelo STF. Em caso de não aplicação, o trabalho pode apontar

em quais casos e fundamentos que a Corte de Contas não aplica o decidido pela Corte Suprema.

A decidibilidade é um problema central da ciência jurídica e o cientista ao buscar as decisões que se fundamentaram na norma, enuncia respostas que poderão demonstrar que uma determinada decisão proferida por um órgão é sustentada ou não pela norma em exame (DINIZ, 2014, p. 213).

De forma geral, o tema da imprescritibilidade é de interesse de toda a Administração Pública brasileira, pois, versa sobre uma questão que envolve diversos princípios administrativos, por exemplo, a segurança jurídica e a independência dos órgãos constitucionais.

## **1.5 Metodologia**

Como método de elaboração do trabalho, serão analisadas as decisões do TCU em relação à tese fixada no tema de repercussão geral nº 899. ou seja, serão utilizados os julgados da corte de contas realizados após a fixação da tese. Sem ser o objetivo principal da monografia, serão consignada e analisadas as decisões que estiverem no período entre o aceite do tema e a fixação da tese.

Para a abordagem, será utilizado o método indutivo, pois, a análise partirá das decisões para uma conclusão geral sobre a aplicação do julgado da corte suprema pelo TCU, em uma conexão ascendente. O trabalho será descritivo, portanto, não prescreverá uma solução geral e/ou particular para o problema em questão.

## **1.6 Marco teórico**

Telles (2020), afirma que o Brasil vive a era do controle público sobre a coisa pública e agentes públicos. O controle é a resposta às demandas sociais de uma maior eficiência e moralidade administrativa, em especial, a prevenção, repressão e reparação dos danos causados ao Erário por atos de corrupção. A moralidade administrativa consiste no respeito aos padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade (MAZZA, 2019, 122). O princípio da eficiência foi inserido na CRFB/1988 mediante a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (BRASIL, 1998). A eficiência busca melhores resultados para a prestação do serviço público centrado na atuação do agente e no seu modo de organizar, estruturar, disciplinar a sua atuação (PIETRO, 2016, p. 114). A sociedade brasileira que elege o controle público como o responsável por evitar o vilipêndio do erário, por meio da sua atuação resguardando a moralidade e a eficiência do serviço público, dentre outros.

Telles (2020), ensina que o STF não abordou na tese de repercussão geral o prazo e os marcos aplicáveis à prescrição da pretensão ressarcitória do TCU. Tampouco a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1992) - Lei 8.443/1992 - (LO/TCU) apresenta os necessários insumos para a aferição da prescrição. A autora lembra que não é raro o TCU agir mais de uma década após a suposta prática de ilícito, violando os princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa em relação aos jurisdicionados. Para a sociedade, a demora na apuração das irregularidades traz prejuízo para todos, pois, os processos possuem chance de serem desconstituídos judicialmente, além de desobedecer aos princípios da segurança jurídica, economicidade e razoabilidade.

Por outro lado, em 2021, o TCU apresentou recorde de benefícios financeiros contabilizados. O montante foi de R\$ 54 bilhões, ante R\$ 13 bilhões em 2020<sup>4</sup>. A notícia demonstra que o controle externo alcançou um protagonismo no dia a dia do país e que as decisões que possam ser exaradas pela Corte Suprema e pelo próprio TCU são impactantes socialmente.

A crítica da autora citada (TELLES, 2020) é pertinente e a possível violação de princípios garantidores aos jurisdicionados merece atenção em virtude da materialidade e as sanções envolvidas na atuação do TCU.

Braga Júnior (2021, p. 143-146) alerta que as decisões nos processos de controle externo possuem efeitos extra-tutela prestada. Por exemplo, como efeito secundário de uma condenação por tribunal de contas pode-se citar a inelegibilidade do responsável apenado. Para a configuração da inelegibilidade é necessária a rejeição irrecorrível das contas relativas ao exercício de cargo ou função pública (SILVA, 2015, p. 222).

Assim, a era do controle público é essencial para a proteção da sociedade, contudo, há a necessidade de parcimônia a ser seguida pelos órgãos de controle, principalmente, pela materialidade e princípios constitucionais e infraconstitucionais envolvidos na sua atuação.

---

<sup>4</sup> <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/atuacao-do-tcu-gera-recorde-de-beneficios-financeiros-em-2021.htm>. Acesso em: 09 set 2022.

## 2 Controle da Administração Pública

### 2.1 Definição

A Administração Pública deve exercer as suas atividades em consonância com as normas pertinentes e alinhada com a finalidade e interesse público da sua atuação (MEIRELLES, 2008, p. 671). Ou seja, o respeito ao normativo administrativo e, também, constitucional é imperativo para a Administração Pública. Não foi de aleatoriamente que a CRFB/1988 prescreveu no *caput* do seu art. 37 que a Administração Pública deverá obedecer uma série de princípios. Além dos constitucionais, há outros princípios de ordem infraconstitucional que cingem a atuação dos administradores, por exemplo, os dispostos na lei que disciplina o processo administrativo.

A necessidade de obediência às normas - regras e princípios - é um dos pilares que determinam a necessidade de se controlar a atuação da Administração pública. Meirelles (2008, p. 672) ensina que o “controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação, e correção de um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

A Declaração de Lima, publicada pela Intosai em 1977 (INTOSAI, 1977), estabelece que a gestão de recursos públicos envolve um gesto de confiança do aplicador do recurso público. A boa aplicação dos recursos e a prestação de contas são inerentes de um Estado Democrático de Direito, como é a República Federativa do Brasil, conforme a Carta Magna de 1988. Assim, o controle deve ser visto pelo gestor da coisa pública como algo necessário para o Estado e, por conseguinte, indissociável de sua função pública.

Simões (2014, p. 498) resume essa característica do Estado democrático de direito e traz o termo *accountability* para explicar essa relação que interessa a cidadania da sociedade brasileira:

O termo “accountability” é utilizado tanto para referir-se ao ato de prestação de contas por parte das autoridades públicas como para referir-se às reivindicações da sociedade quando entenderem que a atividade estatal se encontra deficiente em determinado aspecto. O exercício da cidadania apresenta-se, dessa forma, como maneira de convocar o administrador público a fornecer informações objetivas de seus atos, de forma acessível à população.

Quem realiza de forma precípua a reivindicação social expressa é o chamado controle externo (SIMÕES, 2014, p. 498). O Poder Judiciário por meio de controle de constitucionalidade (art. 102, I, alínea “a”, da CRFB/88<sup>5</sup>), o Ministério Público ao fiscalizar a atividade policial (art. 129, VII, da CRFB/88<sup>6</sup>) e, inclusive, o Poder Executivo ao vetar projetos de leis emanadas pelo Poder Legislativo (art. 84, V, da CRFB/88<sup>7</sup>) são exemplos de controle externo, pois, são competências de controle exercidas por órgão externo ao fiscalizado. Diante disso, conclui-se que o controle externo é uma forma da aplicação do sistema de pesos e contrapesos.

Porém, um poder pode realizar de forma interna a fiscalização e correção sobre a sua própria atuação, por iniciativa própria ou de forma demandada (PIETRO, 2016, p. 883-884). Assim, é chamado de controle interno o realizado pela própria entidade ou órgão que possui a responsabilidade pela atividade controlada (MEIRELLES, 2008, p. 674).

Assim, o controle interno é uma forma de controle administrativo que é exercido no âmbito do próprio ente realizador do encargo público.

O próprio órgão público em todos os seus níveis tem o dever de autocontrole, podendo declarar a nulidade dos seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais (BRASIL, 1964; BRASIL, 1967; BRASIL, 1969).

Conclui-se que o posicionamento do órgão controlador pode ser interno ou externo (LIMA, 2013, p. 6). O texto constitucional prescreve que: “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União (...) será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder” (art. 70, *caput*, CRFB/1988<sup>8</sup>). Diante disso, verifica-se a própria constituição prevê o posicionamento interno e externo para o controle da Administração Pública brasileira.

<sup>5</sup> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

<sup>6</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

<sup>7</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

<sup>8</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Independente da posição do órgão de controle, Bugarin (2011, p. 30-31) afirma que, em sentido amplo, o controle possui a finalidade precípua a constatação dos diversos atos e programas de gestão estatal, tanto em aspectos formais como de resultado voltado para a sociedade.

Em relação ao Controle Externo da União, ele será exercido pelo Congresso Nacional mediante o auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme o art. 71, *caput*, da CRFB/1988. E nessa disposição constitucional, há funções e competências próprias do TCU que serão expandidas na próxima seção 2.2.

## 2.2 As funções e competências do TCU

O TCU possui diversas competências e funções autorizadas pela CRFB/1988 e legislação infraconstitucional. Rosilho (2019, p.120), elenca seis competências para o TCU previstas no ordenamento jurídico brasileiro, a saber: editar normas; praticar atos sancionatórios; praticar atos de comando; levantar dados e produzir informações; formular orientações gerais; e representar.

É importante citar e transcrever as competências e funções que a CRFB/1988 (art. 71) atribuiu ao TCU, pois, é dessa maneira que a Corte de Contas atinge uma estatura constitucional de um “colorido quase-judiscional” (BRASIL, 2001) , com o fulcro de atribuir funções para o auxiliar do Congresso Nacional, traz competências privativas para o TCU (BRASIL, 1988), a saber:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

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

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Lima (2021, p. 89-93) explicita nove funções constitucionais e previstas na LO/TCU: fiscalizadora; opinativa; julgadora; corretiva; consultiva; informativa; ouvidora; normativa; e sancionadora.

**Tabela 1 – Resumo das funções do TCU**

<b>Função</b>	<b>Previsão na Constituição e na Lei Orgânica</b>
fiscalizadora	CF: art. 71, IV, V, VI e XI
opinativa	CF: art. 71, I
julgadora	CF: art. 71, II, II

<b>Função</b>	<b>Previsão na Constituição e na Lei Orgânica</b>
corretiva	CF, art. 71, IX e X
consultiva	LOTUCU: art. 1º, XVII
informativa	CF: art. 71, VII
ouvidora	CF: art. 74, § 2º
normativa	LOTUCU: art. 3º
sancionadora	CF: art. 71, VIII

(LIMA, 2021)

A última função está intimamente ligada ao presente trabalho. As sanções que podem ser aplicadas aos jurisdicionados são: ressarcimento ao erário de débito imposto pelo TCU; multa proporcional ao débito; multa por irregularidade, descumprimento ou por obstrução à fiscalização.

Por se tratar de direito sancionador, será tratada a prescrição e não o instituto da decadência, pois, conforme Neves (2020, p. 92) “é flagrante a aplicação de prazos de natureza prescricional à Administração pública, uma vez que toda e qualquer pretensão punitiva deve estar sujeita a uma barreira temporal”.

Theodoro Júnior (2021, p. 1) explica que a prescrição e a decadência afetam as relações jurídicas pertinentes ao direito privado e se estendem ao direito público - que os processos de controle externo são espécies.

Assim, é importante apontar a prescrição como o instituto correlato à função sancionatória dos Tribunais de Contas, em especial, do TCU e seu desdobramento ressarcitório. A prescrição será explorada na seção 3.2.

O próximo capítulo abordará a tese fixada no Tema 899 de repercussão geral do STF que tange à pretensão ressarcitória do débito imposto pelos Tribunais de Contas que foi julgada em 2020.

### 3 A tese fixada no Tema 899 de repercussão geral do STF

#### 3.1 Histórico

O *leading case* utilizado para a fixação da tese insculpida no tema 899 de repercussão geral do STF foi o Recurso Extraordinário 636.886, em que se discute o alcance da regra estabelecida no art. 37, §5º, da Constituição Federal, relativamente a pretensões de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de Tribunal de Contas.

Na sistemática da repercussão geral, para a análise de um tema e fixação de uma tese é selecionado um processo para servir de parâmetro da discussão pela suprema corte. Isto posto, o nome, no meio jurídico, que o processo paradigmático recebe é *leading case*. Diniz (2010, p. 361) define a locução inglesa como um caso concreto para a formação de jurisprudência.

Medina (2016, p. 218) afirma que:

“a repercussão geral é um filtro colegiado de admissão recursal, por intermédio do qual o STF seleciona os recursos extraordinários relevantes para julgamento, no exercício de sua política jurídica defensora da Constituição”.

De acordo com a CRFB/1988 (BRASIL, 1988) o STF é o guardião da Constituição do Estado (art. 102, *caput*). A Lei Maior, por meio da EC nº 45/2004 (BRASIL, 2004) - Reforma do Judiciário -, traz a previsão para a admissão da repercussão geral das questões constitucionais nos termos da lei (Lei 13.105/2015 - Código de Processo Civil de 2015 - CPC/2015) (BRASIL, 2015). Entretanto, a Lei 11.418/2006 (BRASIL, 2006) acrescentou ao Código de Processo Civil de 1973 (BRASIL, 1973) os arts. 543-A e 543-B que regulamentavam a repercussão geral no código processual revogado.

A Emenda regimental 21/2007 do STF (BRASIL., 2007) regulamentou a repercussão geral no âmbito da suprema corte e instituiu o plenário virtual.

O recurso extraordinário para ser julgado pelo STF deverá ter repercussão geral (art. 1.035, CPC/2015). Para a existência de repercussão geral será considerada a existência de questões relevantes em relação às questões econômicas, políticas, sociais ou jurídicas, desde que ultrapassem os interesses subjetivos do processo em baila (art. 1.035, § 1º, CPC/2015). De igual forma, toda vez que o recurso impugnar acórdão que contrarie súmula

ou jurisprudência dominante do STF ou tenha reconhecido a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, nos termos do art. 97 da CRFB/1988 (art. 1035, § 3º, incisos I e III, CPC/2015).

Há a necessidade de um quórum qualificado de dos membros do STF para a recusa do recurso. Por sua vez, o Regimento Interno do STF (RI/STF) (BRASIL, 2020) atrelou a abstenção de ministro ao voto tácito pelo reconhecimento da repercussão geral do recurso (BRASIL, 2022; MEDINA, 2016, p. 218). Assim, há uma tendência na admissão da repercussão geral.

No caso do *leading case* - RE 636.886 - a repercussão geral foi reconhecida por haver controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas .

O caso analisado no âmbito do RE 636.886 tem o seu início no TC 224.048/1994-5 (BRASIL, 1994) que resultou na Decisão 227/1996, 2ª Câmara, do TCU (BRASIL, 1996), em que ficou constatada a omissão na prestação de Contas no Convênio nº 014/1988, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério da Cultura e a Associação Artística Zumbi, localizada em Maceió/AL. Após o trâmite regular da Tomada de Contas Especial, as contas da responsável pelo convênio foram julgadas irregulares e em débito, além da aplicação de multa. A condenada não cumpriu a obrigação e nem interpôs recurso à decisão da Corte de Contas.

Após o trânsito em julgado no TCU, a União iniciou a execução da decisão do TCU, mediante uma ação de cobrança do título executivo extrajudicial.

Durante a execução do título extrajudicial, o juízo federal responsável pela execução extinguiu o processo em razão da prescrição, mediante a justificativa de haver ocorrido o decurso de cinco anos.

Houve recurso da União, o fundamento recursal é a imprescritibilidade constante do art. 37, § 5º, *in fine*, da CRFB/1988.

Em 2016, houve o Relator do RE 636.886, Ministro Teori Zavaski, se manifestou em relação à repercussão geral suscitada:

Não se desconhece que, ao apreciar o MS 26.210 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/10/2008) , impetrado contra acórdão do TCU proferido em tomada especial de contas, este STF assentou a imprescritibilidade

de pretensão de ressarcimento ao erário análoga à presente. No entanto, no julgamento do já citado RE 669.069, houve manifestações dos juízes desta Corte em sentido aparentemente diverso do fixado no precedente, formado quando a composição do Supremo era substancialmente diversa. Em face disso, incumbe submeter novamente à análise do Plenário desta Corte, sob a sistemática da repercussão geral, o alcance da regra estabelecida no § 5º do art. 37 da CF/88, relativamente a pretensões de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de Tribunal de Contas. (...) Diante do exposto, manifesto-me pela existência de repercussão geral da questão suscitada.

Dessa forma, foi assentado no âmbito da Corte Suprema o tema de repercussão geral (899), nos seguintes termos: “Possui repercussão geral a controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”<sup>9</sup>.

Em 20/4/2020, o Plenário do STF concluiu o julgamento fixando a tese: “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Ementa: ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRITIBILIDADE (ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. 1. Possui repercussão geral a controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. 2. Repercussão geral reconhecida. (RE 636886 RG, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 02/06/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 14-06-2016 PUBLIC 15-06-2016)

<sup>10</sup> RE 636886

Órgão julgador: Tribunal Pleno  
Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES  
Julgamento: 20/04/2020  
Publicação: 24/06/2020

#### Ementa

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

A União opôs embargos de declaração em face da decisão do STF, porém, os embargos foram rejeitados pelo Plenário em 2021. Assim, a decisão foi mantida e a tese primordial permaneceu a mesma decidida anteriormente acarretando o trânsito em julgado (5/10/2021) do RE 636.886 e do tema de repercussão geral<sup>11</sup>.

### 3.2 Prescrição

Nada que existe é perene, as coisas sofrem os efeitos inexoráveis do tempo, tal qual os direitos, os créditos e as pretensões (RIZZARDO; RIZZARDO FILHO; RIZZARDO, 2018, p. 5) . Os mesmos autores afirmam que seria insuportável a convivência se a sociedade ficasse permanentemente sob o efeito das obrigações, além de gerar insegurança às pessoas. Assim, a prescrição é importante para proporcionar segurança jurídica nas relações, pois, seria um tormento para alguém permanecer indefinidamente sob ameaça de ser demandado judicialmente e/ou administrativamente.

A prescrição pode ser a aquisição de um direito (ação de usucapião) ou a liberação de uma obrigação pela falta de ação do titular de um direito durante um lapso temporal disposto legalmente. Então, “o decurso do tempo (como acontecimento natural) exerce efeitos sobre as relações ou situações jurídicas (. . . ), como causa de aquisição ou extinção de direitos ou faculdades jurídicas (THEODORO JÚNIOR, 2021, p. 1). No que tange a inação do titular, a prescrição extingue a pretensão , tolhendo o direito de ação (DINIZ,

---

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”.

Tema

899 - Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

Tese

É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

<sup>11</sup> Ementa: TEMA 899 DE REPERCUSSÃO GERAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS (CF, ART. 71, § 3º). PRAZO DE 5 (CINCO) ANOS. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. 1. O acórdão embargado não apresenta omissões, contradições, ou obscuridades. O ofício judicante realizou-se de forma completa e satisfatória, não se mostrando necessários quaisquer reparos. 2. A questão controvertida decidida no Tema 899 da repercussão geral definiu a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, § 3º, da CF, que estabelece: “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”. 3. Após a conclusão da tomada de contas, com a apuração do débito imputado ao jurisdicionado, conforme definido pelo STF, 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). 4. Inexistência de hipótese de imprescritibilidade, aplicando-se, integralmente, o disposto no art. 174 do Código Tributário Nacional, c/c art. 40 da Lei 6.830/1980, que rege a Execução Fiscal e fixa em 5 (cinco) anos, respectivamente, o prazo para a cobrança do crédito fiscal e para a declaração da prescrição intercorrente, conforme consta no acórdão embargado. 5. Ausência dos pressupostos necessários à modulação dos efeitos do julgado. 6. Embargos de Declaração rejeitados. (RE 636886 ED, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-177 DIVULG 03-09-2021 PUBLIC 08-09-2021)

2010, p. 464). Em outras palavras, a prescrição fulmina o direito à pretensão do titular num determinado prazo estipulado pelo ordenamento jurídico.

O Código Civil de 2002, art. 189 (BRASIL, 2002), especifica que o violado o direito, nasce para o titular a pretensão, que será extinta pela prescrição nos prazos previstos na lei. A regra geral disposta no Estatuto Civil para a prescrição são dez anos (art. 205). É importante mencionar este prazo, pois, ele foi o adotado no Incidente de Uniformização de Jurisprudência do TCU decidido pelo Plenário mediante o Acórdão 1.441/2006 (BRASIL, 2016).

Martins (2019, p. 64) ensina que a prescrição, no direito romano, possui como fonte de aplicação três fundamentos: a não fixação de relações jurídicas incertas; castigar a negligência; e sempre haver interesse público. Percebe-se que os fundamentos romanos são similares aos inseridos no nosso sistema normativo atual. A prescrição, entre outros, eram um dos modos de extinção das obrigações no direito romano (ALVES, 2021, p. 465). Observa-se que a prescrição é um instituto de direito e garantia antigo. Inclusive, Wolkmer (2006, p. 341) cita que o direito romano previa trinta anos como o prazo prescricional para ingresso da ação civil de indenização em desfavor do réu.

A regra geral do ordenamento jurídico brasileiro é A prescritibilidade das pretensões em todas as esferas do Direito (BRAGA JÚNIOR, 2021, p. 23). A prescrição é um mecanismo de estabilização das relações jurídicas e visa ao atendimento de princípios constitucionais, tais como: segurança jurídica, proteção a confiança e razoável duração do processo. Entretanto, a CRFB/1988 trouxe as exceções a regra geral, ou seja, hipóteses em que há a imprescritibilidade, conforme será visto na próxima seção (3.2.1).

### 3.2.1 A imprescritibilidade na Constituição Federal de 1988

A CRFB/1988 traz como hipóteses de imprescritibilidade a prática de racismo, crime de ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático; prescrição aquisitiva de terras indígenas; e ações de ressarcimento oriundas de ilícitos civis praticados que causarem prejuízos ao erário.

#### 3.2.1.1 Prática de racismo

Nos termos da lei (BRASIL, 1989), a prática do racismo constitui crime imprescritível, sujeito à pena de reclusão. A lei estipula uma série de elementares que constituem a tipicidade do crime.

A CRFB/1988, além da imprescritibilidade, prevê que o crime é inafiançável, conforme dispõe o art. 5º, inciso XLII:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

Ou seja, a Assembleia Constitucional 1987/88 além da imprescritibilidade inafiançabilidade, trouxe a previsão do regime inicial de cumprimento da pena a reclusão.

### 3.2.1.2 Crime de ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático

O crime de ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático é imprescritível do ordenamento jur[ídico nacional. A Lei 14.197/2021 (BRASIL, 2021) estipula diversas hipóteses de configuração do crime imprescritível. Além de imprescritível, impende destacar que, tal qual as práticas de racismo, o crime é inafiançável, de acordo com o art. 5º, XLIV: “constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático.”

### 3.2.1.3 Prescrição aquisitiva de terras indígenas e impossibilidade de usucapião de imóveis públicos

A prescrição aquisitiva de terras indígenas não versa sobre crimes, diferentemente do visto nas seções 3.2.1.1 e 3.2.1.2, ela está no âmbito do direito civil, em especial ao direito das coisas.

A prescrição aquisitiva é uma forma de aquisição originária de um imóvel. Lôbo (2019, p.140) explica que a aquisição originária é a que surge sem relação com outro fato aquisitivo e não depende de um direito anterior. São exemplos: a acessão e a usucapião. Esta é a chamada prescrição aquisitiva.(GONÇALVES, 2020, p. 251).

No capítulo reservado aos Índios na CRFB/1988, o *caput* do art. 231 dispõe que:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as **terras que tradicionalmente ocupam**, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

O §1º do artigo citado define quais são as terras ocupadas tradicionalmente pelos indígenas, a saber:

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Por fim, o §4º é a exceção a regra geral de prescrição ao dispor que “as terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis”.

A CRFB/1988 prevê de forma semelhante ao mencionado sobre as terras indígenas a impossibilidade de usucapião de imóveis públicos. Os arts. 183, §3º; e art. 191, parágrafo único são categóricos e repetitivos em afirmar que “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião” (BRASIL, 1988). Em outras palavras, não correrá contra imóveis públicos a prescrição aquisitiva, pois, o direito sobre ele é imprescritível.

Assim, não há usucapião nas terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas e imóveis públicos como um dos desdobramentos das hipóteses em que a prescrição não ocorre no nosso ordenamento jurídico.

#### 3.2.1.4 Ações de ressarcimento oriundas de ilícitos civis praticados que causarem prejuízos ao erário

O art. 37, §5º, dispõe que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

§ 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.

A legislação estabelece em vários normativos prazos prescricionais. Contudo, as ações de ressarcimento decorrentes dos ilícitos apurados são imprescritíveis conforme a Carta Magna. O que fica do dispositivo constitucional é a proteção pela imprescritibilidade da ação de ressarcimento decorrente de prejuízo causado ao erário. Em outras palavras, as ações de demandar em juízo os agentes públicos, efetivos ou temporários, devido a ilícitos praticados que causarem prejuízo ao erário são imprescritíveis. Na tabela a seguir (LIMA; PASSOS; NICOLA, 2013, p. 183), há a demonstração de como a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 tratou o §5º do art. 37 ao longo de seus trabalhos:

**Tabela 2 – A evolução do §5º do art. 37 nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988**

	<b>A evolução do art. 37, §5º, da CRFB/1988</b>
Substitutivo 1 (26/8/1987) - Comissão de Sistematização	-
Substitutivo 2 (18/9/1987) - Comissão de Sistematização	[ art. 43 ] § 4º 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, que serão imprescritíveis.
Projeto A (24/11/1987) Plenário(Início do 1º turno)	[ art. 44 ] § 4º 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, que serão imprescritíveis

<p><b>A alteração principal no texto foi a supressão do final do parágrafo e a supressão da expressão “que serão imprescritíveis”.</b></p>	<p>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 , <b>que serão imprescritíveis.</b></p>
<p>Projeto B (5/7/1988) - Plenário (início do 2º turno)</p>	<p>[ art. 38 ] § 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.</p>
<p>Projeto C (15/9/1988) - Plenário (final do 2º turno)</p>	<p>[ art. 36 ] § 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.</p>
<p>Projeto D (21/9/1988) - Comissão de Redação Final</p>	<p>[ 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.</p>
<p>Texto Promulgado (5/10/1988) - Diário Oficial da União (DOU)</p>	<p>[ 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.</p>

(LIMA; PASSOS; e NICOLA, 2013, p. 183)

A principal mudança na gênese do constitucional foi a supressão da expressão “que serão imprescritíveis”. Durante textos parciais publicados ao longo da elaboração da Carta de 1988 não fica especificada a definição da palavra “ação”.

Como o tema atinge estatura constitucional, há decisões do STF, nos termos do art. 37, §5º, da CRFB/1988, no que tange aos processos de controle externo

### 3.2.2 A prescrição nos processos de controle externo e o STF

Destaca-se na atuação do STF o Mandado de Segurança (MS) 26.210, de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, decidiu que o art. 37, §5º, *in fine*, é aplicável ao processo de ressarcimento no âmbito de processo que visa ao ressarcimento ao erário em caso de descumprimento de obrigação de retornar ao país bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Anotação Vinculada - art. 37, §5º da Constituição Federal - “TCU. Bolsista do CNPq. Descumprimento da obrigação de retornar ao País após término da concessão de bolsa para estudo no exterior. Ressarcimento ao erário. Inocorrência de prescrição. Denegação da segurança. O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo poder público não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor. Precedente: MS 24.519, rel. min. Eros Grau. Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da CF, no tocante à alegada prescrição.<br>[MS 26.210, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 4-9-2008, P, DJE de 10-10-2008.]“

O MS 32.201 (BRASIL, 2017), Ministro-Relator Roberto Barroso, decidiu que a prescrição da pretensão punitiva é regulada integralmente, por analogia, pela Lei 9.873/1999 (BRASIL, 1999). Porém, no caso concreto (BRASIL, 2013) não houve a aplicação da prescrição. Contudo, a decisão marca a aplicação da tese da prescritibilidade por aplicação de analogia da lei que disciplina a prescrição do poder de polícia.

### 3.2.3 A prescrição no âmbito do TCU

Em 2012, o TCU assentou a Súmula 282<sup>12</sup>. Ela dispõe que: “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

Em 2016, houve um incidente de uniformização, Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário ((BRASIL, 2016), que decidiu pela aplicação do prazo de dez para prescrição, somente a interrupção por uma vez do decurso de tempo e outras disposições, conforme se verifica a seguir:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Redator, em:

9.1. deixar assente que:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

<sup>12</sup> A súmula foi aprovada pelo Acórdão 2.166/2012-TCU-Plenário, de relatoria da ministra Ana Arraes (BRASIL, 2012).

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

9.1.5. haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno;

9.1.6. a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;

9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal;

9.2. determinar à Secretaria-Geral Adjunta de Tecnologia da Informação que adote as providências necessárias para que seja desenvolvida, no sistema e-TCU, funcionalidade para o controle da interrupção e suspensões de prazo prescricional de que trata este acórdão;

9.3. encaminhar cópia do acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, à Comissão de Jurisprudência, nos termos do art. 91, § 3º, do Regimento Interno;

9.4. remeter os autos do TC Processo 007.822/2005-4 ao Gabinete do Ministro Benjamin Zymler, nos termos do art. 91, § 2º, do Regimento Interno.

Em que pese o item 9.1.3 do acórdão uniformizador de jurisprudência dispor que a citação interromperá o prazo prescricional, as decisões da Corte de contas não consideravam a aplicação o de prazo prescricional para o débito (pretensão ressarcitória). Ou seja, a decidibilidade da Corte não é congruente com o seu próprio julgado, pois, se a citação é uma comunicação típica da ocorrência de débito, que chama o responsável ao processo, por lógica, dada a redação do item supracitado, a pretensão do débito prescreveria na mesma medida que a decorrente das outras comunicações processuais (audiência e oitiva). Como dito anteriormente, o TCU decidiu pela imprescritibilidade do débito, por exemplo, nos Acórdãos 76/2017-TCU-Plenário e 374/2017-TCU-Plenário (BRASIL, 2017a; BRASIL, 2017b) .

O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva não implica o afastamento do débito, porquanto as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal e da Súmula TCU 282.

Acórdão 76/2017-Plenário | Relator: ANA ARRAES

ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Débito | SUBTEMA: Imprescritibilidade

Outros indexadores:

Publicado:

Boletim de Jurisprudência nº 158 de 13/02/2017

A prescrição prevista na Lei 9.784/1999 não se aplica à atividade de controle externo. O instituto da prescrição nos processos do TCU obedece ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no que tange ao ressarcimento do prejuízo, e ao art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), no que se refere à pretensão punitiva. Assim, quanto ao débito, a ação é imprescritível, e quanto à aplicação de sanções, ela prescreve em dez anos a contar da data de ocorrência das irregularidades.

Acórdão 374/2017-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS

ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Multa | SUBTEMA: Prescrição

Outros indexadores: Legislação, Pretensão executória, Débito

Publicado:

Boletim de Jurisprudência nº 163 de 27/03/2017

Em 2020, houve o julgamento e fixação de tese no tema 899 de repercussão pelo STF.

A maneira de como o TCU tem tratado a matéria prescricional após o julgamento tema 899 será abordado no próximo capítulo. Contudo, internamente, o Tribunal constituiu um Grupo de Trabalho (GT), em cumprimento ao disposto no item 9.8 do Acórdão 459/2022-TCU-Plenário (BRASIL, 2022).

O GT finalizou os seus trabalhos propondo uma minuta de instrução normativa (Anexo A) que de forma geral estabelece o prazo de cinco anos para as prescrições punitiva, ressarcitória e executória. Prevê a prescrição intercorrente com o prazo de três anos e propõe diversos marcos de interrupção e suspensão do prazo prescricional.

Contudo, não parece estar dentro dos limites estabelecidos para a atuação dos tribunais de contas a previsão de prescrição executória. A execução dos títulos extrajudiciais é regulada pelo CPC/2015. Estaria harmônico com a legislação pátria, alterações da pretensão executória no caso de processos que envolvam execução fundadas em decisões de tribunais de contas. Autonomamente, no escopo de uma instrução normativa, não é legal a previsão estipulada pelo GT.

No processo administrativo (BRASIL, 2022), após a minuta de instrução normativa, houve a manifestação de autoridades do TCU. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPjTCU) (AnexoB), Ministro-Substituto André Luís de Carvalho (Anexo

C), Ministro-Substituto Marcos Bemquerer (Anexo D) e Ministro Jorge Oliveira (Anexo E). As manifestações encontradas no processo administrativo são balizadores da visão pré-aprovação do normativo sobre a matéria prescricional. Elas não vinculam as autoridades, que expressarão as suas opiniões mediante voto na sessão plenária designada a decidir sobre o futuro documento oficial da Corte de Contas da União. Porém, verifica-se uma tendência dentro da amostragem disposta nos anexos do presente trabalho a escolha pelo prazo geral de cinco anos, em que pese haver uma sugestão que preconiza o prazo de oito anos. Infere-se que o prazo geral de dez anos pacificado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário provavelmente não será o adotado.

No próximo capítulo serão abordadas as decisões do TCU em seus processos que versam sobre a aplicação (ou não-aplicação) do tema 899 de repercussão geral do STF.

## **4 A aplicação da tese decidida no Tema 899 de repercussão geral do STF nos processos do TCU**

### **4.1 Decisões antes de 2020**

Em 2017, após a admissão da repercussão geral pelo STF, ou seja, antes da decisão do Plenário da Suprema Corte, o TCU se manifestou sobre a suspensão das demandas nas quais a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário estava em discussão. No Acórdão 8.486/2017-Segunda Câmara (BRASIL, 2017c), o colegiado decidiu que a suspensão dos processos de controle externo não é atingida pela decisão do STF até o julgamento definitivo do processo, pois, a prescritibilidade só atingiria a fase judicial de cobrança do título extrajudicial. Importante lembrar que as decisões condenatórias do TCU são títulos extrajudiciais, conforme o art. 784, XII c/c art. 71, § 3º, CRFB/1988. Outras decisões também foram no mesmo sentido, tais como: Acórdãos 2.860/2018-Segunda Câmara (BRASIL, 2018), 4.053/2018-Segunda Câmara (BRASIL, 2018), 7.930/2018-Segunda Câmara (BRASIL, 2018), 1.267/2019-Plenário (BRASIL, 2019) .

### **4.2 Decisões após a fixação da tese**

#### **4.2.1 A prescritibilidade atinge somente a fase de execução judicial de cobrança do título extrajudicial**

Após a decisão que fixou a tese, o TCU continuou a considerar que a prescritibilidade atinge somente a fase de execução judicial de cobrança do título extrajudicial, no caso, acórdão condenatório. Ou seja, o entendimento é no sentido de que o STF tratou no RE a prescrição da fase judicial de cobrança do título extrajudicial (acórdão condenatório) e não da pretensão de ressarcimento associada ao processo de controle externo (Acórdão 6.589/2020- Segunda Câmara). Transcreve-se excerto do voto do Ministro-Relator Raimundo Carreiro (BRASIL, 2020):

58. Claramente, o Recurso Extraordinário sob enfoque tratou de prescrição que ocorreu na fase de execução judicial do acórdão condenatório desta Corte de Contas, e não da prescrição da pretensão de ressarcimento associada a processo de controle externo. Nesses termos, compreendo que a tese assentada no RE 636.886 não é aplicável ao caso ora em análise, em que ainda poderá se formar título executivo extrajudicial, a depender da confirmação do julgamento de mérito a ser proferida em Acórdão que analisa recursos de reconsideração.

59. É bom frisar ainda que, nos termos da tese firmada pelo STF no RE 636.886, só após o trânsito em julgado do acórdão condenatório do TCU é que terá início a contagem do prazo prescricional para a execução judicial desse título pela Advocacia Geral da União (AGU) . Demais disso, temos que levar em consideração que como a referida tese ainda não transitou em julgado, poderá sofrer alterações ou

modulação de seus efeitos, caso haja interposição de embargos de declaratórios junto ao STF.

Além do acórdão supracitado, as decisões foram no mesmo sentido: Acórdãos 2.018/2020-Plenário, 18.604/2021-Primeira Câmara, 3.044/2022-Segunda Câmara (BRASIL, 2020a; BRASIL, 2021a; BRASIL, 2022a):

O entendimento proferido pelo STF no RE 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral) , a respeito da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas, alcança tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite no TCU.

4.2.2 Nos processos que contiverem condutas dolosas que causem ilícito doloso de improbidade administrativa a pretensão é imprescritível

Há decisões do TCU que a conduta do responsável causador de prejuízo ao erário configurar ilícito doloso de improbidade administrativa, a pretensão de ressarcimento do débito apurado pelo TCU é imprescritível, de acordo com o tema 897 de repercussão geral julgado pelo STF. Cita-se como exemplo o Acórdão 19.004/2021-Segunda Câmara (BRASIL, 2021b):

Quando a conduta do responsável causadora de prejuízo ao erário configurar ilícito doloso de improbidade administrativa, a exemplo das tipificadas no art. 10, incisos I e II, ou no art. 11, inciso VI, da Lei 8.429/1992, com as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021, a pretensão de ressarcimento do débito apurado pelo TCU é imprescritível, estando esse entendimento em consonância com a jurisprudência do STF (RE 852.475, Tema 897 da Repercussão Geral).

Na mesma linha de hipótese de não-aderência ao decidido no tema 899, destacam-se os Acórdãos 1.482/2020-Plenário (BRASIL, 2020b) e 7.687/2020-Primeira Câmara (BRASIL, 2020c).

Cumpram-se apontar que antes da decisão de 2020 que fixou a tese do tema 899, o TCU decidiu que a tese do tema 897 de repercussão geral não atinge os processos de controle externo, uma vez que estes não se originam de ações de improbidade administrativa, objeto daquela deliberação do Pretório Excelso.

4.2.3 A decisão fixada no tema 899 não é documento novo que enseja o conhecimento de recurso de revisão.

O Acórdão 3.084/2020-TCU-Plenário (BRASIL, 2020d) não conheceu como documento hábil a dar provimento a recurso de revisão de um acórdão condenatório que transitou em julgado. A Ministra-Relatora Ana Arraes decidiu em seu voto:

12. Documento novo com eficácia sobre prova produzida há de se relacionar com fatos que integram as razões adotadas pelo juízo em sua decisão. Em 2014, não existia deliberação do STF acerca da imprescritibilidade; portanto o teor do RE 636.886 não se vincula aos fatos existentes à época do decidido: Não se trata de documento novo, mas de nova interpretação inaugurada muito tempo após o trânsito em julgado; ora, não poderia ser juntado anteriormente aos autos, porque não existia tal interpretação quando o TCU decidiu.

Por fim, a ementa do acórdão é a seguinte:

A superveniência do entendimento do STF acerca da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas (RE 636.886) não deve ser admitida como documento novo para fins de conhecimento de recurso de revisão. Documento novo com eficácia sobre prova produzida (art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992) é aquele que se relaciona com fatos que integraram as razões adotadas pelo TCU em sua decisão, com potencial de gerar pronunciamento favorável ao recorrente, o que não é o caso de deliberação do STF que inexistia quando da decisão do Tribunal.

O recurso de revisão, disposto no art. 35 da LO/TCU, é análogo a ação rescisória existente no processo civil (CPC/2015) (LIMA, 2021, p. 382).

### 4.3 Discussão

A não suspensão dos processos de controle externo que versavam sobre a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, é acertada e se coaduna com o princípio da independência das instâncias e separação dos poderes.

O TCU não é propriamente um poder republicano, porém, apresenta diversas competências de cunho constitucional a semelhança de um poder. A obra clássica de Montesquieu (2008, p. 168-169), o autor traz a divisão dominante em que cada Estado é dividido em três espécies de poderes: Legislativo; Executivo e de Julgar. Este último poder, é o Judiciário pre-

visto na nossa CRFB/1988. O mesmo autor explica a necessidade de existir a segregação entre os poderes (MONTESQUIEU, 2008, p. 170):

Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.

Evidencia-se a importância da separação dos Poderes no exercício e a capacidade de um poder frear o outro Sundfeld (2010, p. 43). Assim, é salutar a existência da capacidade de um poder ter a disposição mecanismo para frear e limitar o outro. O mecanismo de freios e contrapesos entre os poderes republicanos é chamado de controle político (CARVALHO FILHO, 2022, p. 833).

A independência das instâncias não se aplicada somente no caso do Direito Civil e do Direito Penal. O STF já decidiu no sentido de haver um patamar constitucional para o TCU e sua independência como uma instância administrativa (BRASIL, 2006):

Conflito de atribuição inexistente: ministro de Estado dos Transportes e TCU: áreas de atuação diversas e inconfundíveis. A atuação do TCU no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades administrativas não se confunde com aquela atividade fiscalizatória realizada pelo próprio órgão administrativo, uma vez que esta atribuição decorre da de controle interno insito a cada Poder e aquela, do controle externo a cargo do Congresso Nacional (CF, art. 70). O poder outorgado pelo legislador ao TCU, de declarar, verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na administração pública federal (art. 46 da Lei 8.443/1992), não se confunde com o dispositivo da Lei das Licitações (art. 87), que – dirigido apenas aos altos cargos do Poder Executivo dos entes federativos (§ 3º) – é restrito ao controle interno da administração pública e de aplicação mais abrangente. Não se exime, sob essa perspectiva, a autoridade administrativa sujeita ao controle externo de cumprir as determinações do Tribunal de Contas, sob pena de submeter-se às sanções cabíveis.[Pet 3.606 AgR, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 21-9-2006, P, DJ de 27-10-2006.]

Conforme Oliveira (2022, p. 369), há uma mitigação do princípio, entretanto, é razoável no presente caso o TCU não suspender o trâmite de seus processos somente pela decisão de repercussão geral que ainda seria julgada. A questão suscitada de ser aplicável somente na fase de execução, em 2017, não estava decidida.

A prescrição atingir somente a fase executória do título extrajudicial não parece ser coerente com o ordenamento jurídico pátrio, pois, assim poderia o TCU aguardar indefinitivamente para a promover apuração dos fatos inquinados aos responsáveis e depois ter um prazo fatal para a execução das dívidas, que, aliás, nem é da alçada da Corte de Contas da União, mas, sim, da Advocacia-Geral da União (AGU). Mais justo seria pensar que a exceção prevista no art. 37, § 5º, da CRFB/1988 é referente a ações de ressarcimento e não a fase de conhecimento, que se assemelha ao trabalho desempenhado pelo TCU. É justamente na fase de execução que o executado apresenta uma maior resistência em saldar a sua dívida.

Não é razoável aplicar a tese da improbidade administrativa. O TCU não é integrante do Poder Judiciário, ou seja, ele não julga as condutas de improbidade administrativa e nem possui capacidade postulatória para ser autor das ações de improbidade. Contudo, nos termos do Acórdão 1.045/2022-TCU-Segunda Câmara (BRASIL, 2022b), independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou obtenção de vantagem pessoal o julgamento pela irregularidade das contas do responsável com condenação em ressarcimento ao erário. Ou seja, fica clara a independência da persecução do Ministério Público e o exercício do controle externo por parte do TCU. Por exemplo, em caso de coexistência de acórdão do TCU e sentença condenatória em ação de improbidade administrativa determinando o ressarcimento ao erário sobre os mesmos fatos, não há bis in idem, bastando o responsável apresentar no bojo da execução a comprovação de pagamento, evitando o duplo pagamento (BRASIL, 2022).

Havendo a ocorrência de ato doloso que cause dano ao erário, em processo de controle externo, em que por hipótese tenha transcorrido o prazo prescricional, cabe ao TCU representar ao titular da ação de improbidade administrativa as providências. Não cabendo ao TCU se aproveitar da decisão do STF no tema 897<sup>13</sup> de repercussão geral.

Diante disso, não cabe ao TCU considerar a tese do tema 897, pois, a ele não orbita em suas competências a apreciação e julgamento de ações de improbidade administrativa.

Braga Júnior (2021, p. 132-133) explicita que são significativas as chances de anulação dos acórdãos condenatórios pelos tribunais de contas fundamentadas na inaplicabilidade do tema 899 ou inexecutibilidade dos títulos executivos extrajudiciais. Concorde-se

<sup>13</sup> Tese do tema 897 de repercussão geral: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”. <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897>

com posição do autor, na medida que as decisões do STF, como guardião da constituição, são a última palavra em matéria constitucional, portanto, vinculando a todos órgãos públicos.

## 5 Conclusão

O controle administrativo brasileiro, quanto ao posicionamento do órgão de controle, está dividido em interno e externo. O interno é aquele desempenhado por órgão dentro da estrutura da própria entidade. Já o externo, está situado fora do ente fiscalizado.

As funções do TCU são divididas em: fiscalizadora; opinativa; julgadora; corretiva; consultiva; informativa; ouvidora; normativa; e sancionadora. Elas são oriundas das competências dispostas na CRFB/1988 e LO/TCU.

No presente trabalho a função sancionatória e seu desdobramento ressarcitório se sobressaem. Ela fica mais latente no tema 899 de repercussão geral do STF que fixou a tese: “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

No problema de pesquisa de como o TCU está aplicando a tese fixada pelo STF em seus julgados, verificou-se que a hipótese de não-aplicação foi a emanada pelos acórdãos pesquisados.

A decisão de não sobrestar os processos de controle externo em curso no âmbito da Corte de Contas, tomada antes do julgamento do RE 636.886, é acertada e de acordo com o princípio da independência das instâncias e separação dos poderes.

Internamente, o TCU começou as tratativas para a elaboração de uma normativo interno versando sobre a matéria prescricional. A minuta de instrução normativa e contribuições de autoridade e MPJTCU estão dispostas nos anexos constantes do anexos do presente trabalho.

A hipótese do TCU não estar aplicando a tese fixada no tema 899 de repercussão geral do STF está verificada.

Foram encontradas três teses para a não-aplicação da prescrição, conforme os ditames do tema 899:

- A prescritibilidade atinge somente a fase de execução judicial de cobrança do título extrajudicial;
- Nos processos que contiverem condutas dolosas que causem ilícito doloso de improbidade administrativa a pretensão ressarcitória é imprescritível; e
- A decisão fixada no tema 899 não é documento novo que enseja o conhecimento de recurso de revisão.

A não-aplicação do tema 899 pode ensejar por parte do Poder Judiciário a anulação dos acórdãos condenatórios pelos tribunais de contas fundamentadas na inaplicabilidade do tema 899 ou inexecutibilidade dos títulos executivos extrajudiciais, haja, vista que as decisões do STF, em matéria constitucional, gozam de força cogente, na medida que ele é o guardião da CRFB/1988.

## 6 Recomendações e sugestões

A prescrição nos processos de controle externo é um tema que possui muitos aspectos a serem explorados. Outros trabalhos científicos poderão ser desenvolvidos no futuro a critério dos interessados. Como sugestões pode-se elencar:

- análise de como outros tribunais de contas estão aplicando o tema 899;
- verificar como o Poder Judiciário está conduzindo as demandas judiciais que questionam a prescrição;
- análise econômica da aplicação da norma do TCU proposta sobre a prescrição;
- análise de direito comparado em relação à outras Entidades de Fiscalização Superior (EFS) no que tange à matéria prescricional.

No campo legislativo, uma sugestão é a elaboração de um Código Nacional de Controle Externo que unificaria, entre outras coisas, a matéria prescricional, haja vista, que a miríade de possibilidades normativas que regulem a mesma matéria pode ser um obstáculo para os responsáveis e operadores de direito, pois, um mesmo agente pode figurar em processos de diversas Cortes de Contas existentes no Brasil<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Atualmente, no Brasil, há 33 Cortes de Contas, a saber:  
União: Tribunal de Contas da União.  
Tribunais de Contas dos Estados e Distrito Federal: 26 estados e no Distrito Federal.  
Tribunais de Contas dos Municípios: 3 (Bahia, Goiás e Pará).  
Municípios: 2 (São Paulo e Rio de Janeiro).

## Referências

ALVES, José Carlos Moreira. **Direito Romano**. GEN, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559640645/>. Acesso em: 05 set. 2022.

BRAGA JÚNIOR, João Marcos de Araújo. **Da Prescrição no Processo de Controle Externo**. Belo Horizonte: Dialética, 2021. ISBN 978-65-5956-014-1.

BRASIL. Acrescenta à Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, dispositivos que regulamentam o § 3º do art. 102 da Constituição Federal. **Lei nº 11.418, de 19 de dezembro de 2006**, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11418.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11418.htm). Acesso em: 10 set 2022.

BRASIL. Acrescenta o Título XII na Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), relativo aos crimes contra o Estado Democrático de Direito; e revoga a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional), e dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). **Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021**, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14197.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14197.htm). Acesso em: 11 set 2022.

BRASIL. Altera a redação dos artigos 13, inciso V, alínea c, 21, parágrafo 1º, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328 e 329, e revoga o disposto no parágrafo 5º do art. 321, todos do Regimento interno. **Emenda Regimental nº 21, de 30 de abril de 2007**, Brasília, 2007. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/EMENDAREGIMENTAL021-2007.PDF>. Acesso em: 10 set 2022.

BRASIL. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Emenda Constitucional Nº 45, de 30 de dezembro de 2004**, Brasília, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso em: 10 set 2022.

BRASIL. Código de Processo Civil. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**., 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 10 set 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 05 set. 2022.

BRASIL. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. **Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989**, 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7716.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm). Acesso em: 11 set 2022.

BRASIL. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**, Brasília, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 13 set 2022.

BRASIL. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**, Brasília, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm). Acesso em: 05 set. 2022.

BRASIL. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. **Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999**, Brasília, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9873.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9873.htm). Acesso em: 13 set 2022.

BRASIL. Institui o Código de Processo Civil. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.**, 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm). Acesso em: 10 set 2022.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 05 set. 2022.

BRASIL. Mandado de Segurança 23.550. **Supremo Tribunal Federal**, 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85979>. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em: 05 set. 2022.

BRASIL. Petição 3606. **Supremo Tribunal Federal**, 2006. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2357113>. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. Projeto de ato normativo para regulamentar, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva, de ressarcimento e executória, bem como identificar os possíveis impactos da prescrição nos processos mais relevantes. **TC 008.702/2022-5**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/processo/870220225>. Acesso em: 11 set 2022.

BRASIL. Recurso Extraordinário 636.886. **Supremo Tribunal Federal**, 2016.

BRASIL. Regimento Interno. **Regimento Interno do STF: Atualizado até a Emenda Regimental n. 57/2020**, Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: 10 set 2022.

BRASIL. **Repercussão Geral 15 anos: origens e perspectivas**. Brasília: STF, 2022. ISBN 978-65-87125-53-4. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaBibliografia/anexo/Repercussao\\_geral\\_15\\_anos.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaBibliografia/anexo/Repercussao_geral_15_anos.pdf). Acesso em: 13 set 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 346**, Brasília, 1964. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula346/false>. Acesso em: 13 set 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 473**, Brasília, 1969. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula473/false>. Acesso em: 13 set 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 26.210**, Brasília, 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=553769>. Acesso em: 13 set 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 32.201**, Brasília, 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13287495>. Acesso em: 13 set 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 4.053/2018-Segunda Câmara**, Brasília, 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-57449%22>. Acesso em: 05 set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas União. **Acórdão 3.397/2022-Segunda Câmara**, 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-136176%22>. Acesso em: 13 set 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas Especial da Associação Cultural Zumbi. **TC 224.048/1994-5**, Brasília, 1994. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/processo/22404819945>. Acesso em: 13 set 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão 227/1996-Segunda Câmara**, Brasília, 1996. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/processo/22404819945>. Acesso em: 13 set 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.166/2012-Plenário**, Brasília, 2012. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1241199%22>. Acesso em: 13 set 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 516/2013-Plenário**, Brasília, 2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1256474%22>. Acesso em: 13 set 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.441/2016-Plenário**, Brasília, 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1593667%22>. Acesso em: 07 set 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 76/2017-Plenário**, Brasília, 2017a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2234354%22>. Acesso em: 12 set 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 374/2017-Plenário**, Brasília, 2017b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2094265%22>. Acesso em: 12 set 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 8.486/2017-Segunda Câmara**, Brasília, 2017c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2264964%22>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.860/2018-Segunda Câmara**, Brasília, 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-55935%22>. Acesso em: 05 set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 7.930/2018-Segunda Câmara**, Brasília, 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-61751%22>. Acesso em: 05 set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.267/2019-Plenário**, Brasília, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-74097%22>. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 6589/2020-Segunda Câmara**, Brasília, 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-93619%22>. Acesso em: 12 set 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.018/2020-TCU-Plenário**, 2020a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-96274%22>. Acesso em: 12 set 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.482/2020-Plenário**, Brasília, 2020b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-93194%22>. Acesso em: 13 set 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 7.687/2020-Primeira Câmara**, 2020c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2379205%22>. Acesso em: 13 set 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3.084/2020-TCU-Plenário**, 2020d. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-102678%22>. Acesso em: 12 set 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 18.604/2021-Primeira Câmara**, Brasília, 2021a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-124370%22>. Acesso em: 12 set 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 19.004/2021-Segunda Câmara**, Brasília, 2021b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-124781%22>. Acesso em: 13 set 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 459/2022-Plenário**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2444026%22>. Acesso em: 13 set 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3.044/2022-TCU-Segunda Câmara**, 2022a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-134824%22>. Acesso em: 12 set 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.045/2022-Plenário**, Brasília, 2022b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-128699%22>. Acesso em: 13 set 2022.

BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. ISBN 978-85-7700-339-6.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36<sup>a</sup>. ed. Barueri: Atlas, 2022. ISBN 9786559771837. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/>. Acesso em: 10 set 2022.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à Ciência do Direito**: Introdução à Teoria Geral do Direito, à Filosofia do Direito, à Sociologia Jurídica e à Lógica Jurídica. Norma Jurídica e Aplicação do Direito. 25<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico Universitário**. São Paulo: Saraiva, 2010. ISBN 9788502082526.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**: Direito das Coisas. 15<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. v. 5. ISBN 9788553614141.

INTOSAI, Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores -. Declaração de Lima. In: ANAIS, 1977, Lima. **IX Incosai**. Lima, 1977. p. 1 – 10. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F5015623293FD0781C>. Acesso em: 4 de setembro de 2022.

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A Gênese do Texto da Constituição de 1988**: Volume I - Quadros. Brasília: Senado Federal, 2013. ISBN 978-85-7018-524-2. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/GeneseConstituicao/pdf/genese-cf-1988-1.pdf>. Acesso em: 13 set 2022.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**: Teoria, Jurisprudência e mais de 500 questões. 5<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas. 9<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530992705/>. Acesso em: 05 set. 2022.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil**: Coisas. 4<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Comentários à CLT**. 22<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. ISBN 9788553602476.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 9<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEDINA, Damares. **Série IDP - Linha pesquisa acadêmica**: A repercussão geral no Supremo Tribunal Federal. São Paulo: Saraiva, 2016. ISBN 9788502631748. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502631748/>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. 839 p. ISBN 978-85-7420-857-2.

MONTESQUIEU, Charles. **O Espírito das Leis**. 9<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. ISBN 9788502105232. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502105232/>. Acesso em: 09 set. 2022.

NEVES, Isadora França. **Processualização e Segurança Jurídica**: A aplicação do prazo decadencial quinquenal nos processos administrativos. 2020. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito (mestrado)) — Universidade de Brasília. Disponível em: <https://>

repositorio.unb.br/bitstream/10482/39498/1/2020\_IsadoraFran%C3%A7aNeves.pdf. Acesso em: 05 set. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 10<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022. Disponível em: [Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643844/](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643844/). Acesso em: 05 set. 2022.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 29<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 1063 p.

RIZZARDO, Arnaldo; RIZZARDO FILHO, Arnaldo; RIZZARDO, Carine Ardisson. **Prescrição e Decadência**. 3<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. ISBN 9788530979195. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530979195/epubcfi/6/10%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml005%5D!4/36/1:22%5B194%2C2-%5D>. Acesso em: 13 set 2022.

ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União: Competências, jurisdição e instrumentos de controle**. São Paulo: Quartin Latin, 2019.

SILVA, André Garcia Xerez. **Tribunais de Contas e inelegibilidade: limites da jurisdição eleitoral**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. ISBN 978-85-8440-356-1.

SIMÕES, Edson. **Tribunais de Contas: Controle externo das contas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2014. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502215221/pageid/15>. Acesso em: 4 de setembro de 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 5<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. ISBN 9788539200399.

TELLES, Cristina. O Tempo do Controle: a Prescrição das Demandas de Ressarcimento ao Erário e de Imputação de Multa pelo Tribunal de Contas da União. In: ROSILHO, Carlos Ari Sundfeld e André (org.). **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. [S.l.]: Almedina, 2020. cap. 6, p. 135 – 204.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Prescrição e Decadência**. 2<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. ISBN 9788530991166.

WOLKMER, Antonio Carlos (org.). **Fundamentos de História de Direito**. 3<sup>a</sup>. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

## **Anexos**

**ANEXO A – Minuta de instrução normativa regulamentando a prescrição dos processos de controle externo no âmbito do TCU**

**INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº XX, DE XX DE XXXXX DE XXXX**

Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva, de ressarcimento e executória.

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 Declaratória 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 Até a superveniência de lei específica, a prescrição, no processo perante o Tribunal de Contas da União, observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, regulamentada por esta instrução normativa.

Parágrafo único. Esta instrução normativa não se aplica aos processos administrativos sujeitos a regras especiais de prescrição ou de decadência, nem aos processos de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões.

**CAPÍTULO II**  
**DA PRESCRIÇÃO ATÉ A DECISÃO CONDENATÓRIA**

**Seção I**  
**Do Prazo de Prescrição**

Art. 2º Prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados do termo inicial indicado no artigo 4º.

Art. 3º Quando o fato em apuração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

§ 1º Para a aplicação do disposto neste artigo é suficiente que os fatos em apuração também sejam, em tese, tipificados como crime, ainda que não haja inquérito policial instaurado ou ação penal em curso.

§ 2º Proposta a ação penal, prevalecerá o enquadramento típico adotado na peça acusatória, reavaliando-se o prazo de prescrição definido anteriormente, caso tenha se baseado em tipo penal diverso.

## **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 - do encaminhamento da tomada de contas especial ao órgão de controle interno, quanto às irregularidades ou danos detectados no exame da prestação de contas;

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

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno;

V - da data da prática do ato ou, no caso de irregularidade permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, nos casos não previstos nos incisos anteriores.

## **Seção III**

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

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação ou citação 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 Equivalem à citação, para os fins desta instrução normativa, a audiência, a oitiva ou qualquer outro ato de comparecimento do responsável ao processo, sujeitando-o aos efeitos da decisão.

§ 2º Considera-se notificação, para os fins desta instrução normativa, qualquer ato pelo qual o responsável seja cientificado da irregularidade ou do dano em apuração.

§ 3º A anulação da citação não impede o efeito interruptivo previsto no inciso I, desde que o responsável tenha sido cientificado da irregularidade ou do dano em apuração, preservando-se o efeito notificatório do ato.

§ 4º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 5º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

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.

Art. 7º Nas obrigações solidárias, a interrupção da prescrição contra um dos coobrigados prejudica aos demais.

**Seção IV**  
**Das Causas que Impedem ou Suspendem a Prescrição**

Art. 8º 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, quando sua continuidade depender do julgamento ou da apuração de fatos que constitua o objeto de outro processo pendente;

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 Cessão de Conduta ou instrumento análogo, celebrado na forma da legislação pertinente;

VI - se, de outro modo, pender condição suspensiva ou termo inicial, enquanto a condição não se verificar ou o termo não se vencer.

**Seção V**  
**Da Prescrição Intercorrente**

Art. 9º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado indevidamente por mais de três anos, 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 suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

**CAPÍTULO III**  
**DA PRESCRIÇÃO APÓS A CONDENAÇÃO**

**Seção I**  
**Da Prescrição na Fase Recursal**

Art. 10. Ao admitir recurso contra decisão condenatória, o relator fixará os itens e os responsáveis alcançados pelo efeito suspensivo do recurso, devendo-se prosseguir no cumprimento da condenação quanto à parte não suspensa, nos termos dos arts. 278 e 285, § 1º, do Regimento Interno.

§ 1º A parte não suspensa da condenação sujeita-se, desde logo, à prescrição da pretensão executória, observado o disposto na Seção II deste Capítulo.

§ 2º Quanto à parte suspensa da condenação, volta a correr novo prazo de prescrição, a partir da decisão condenatória (art. 5º, inc. IV) até o julgamento do recurso, sem prejuízo do disposto no art. 14.

**Seção II**  
**Da Prescrição para a Execução**

Art. 11. Prescreve em 5 (cinco) anos a pretensão para a execução da decisão condenatória, contados da data do trânsito em julgado da condenação.

Art. 12. Uma vez iniciada a contagem da prescrição para a execução, a eventual concessão de efeito suspensivo a recurso que não o tem por disposição legal (art. 32, parágrafo único, e art. 35 da Lei 8.443, de 1992), por motivo cautelar, suspende a prescrição para a execução até a condenação se tornar novamente exigível.

Art. 13. Ao adotar as medidas necessárias à execução da condenação, a unidade técnica:

I - não reavaliará a ocorrência da prescrição até a decisão condenatória, ressalvado o disposto no art. 22, quanto aos processos julgados antes da vigência desta instrução normativa;

II - avaliará a ocorrência da prescrição da pretensão executória e, se for o caso, encaminhará ao relator proposta de extinção da execução.

Art. 14. Nas fases de recurso e de execução da condenação permanecem aplicáveis as disposições relativas à prescrição intercorrente, assim como as causas suspensivas da prescrição indicadas no art. 8º, no que couber.

#### CAPÍTULO IV DOS EFEITOS DA PRESCRIÇÃO

Art. 15. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, independentemente de recurso ou mesmo que o recurso não seja conhecido, 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, salvo se houver recurso conhecido.

Art. 16. Nos processos de fiscalização e de tomada e prestação de contas, a desconsideração dos fatos prescritos, no juízo de mérito, não impede a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.

Art. 17. Nos processos de tomada de contas especial, o processo será extinto, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular, se a prescrição alcançar a totalidade das irregularidades ou do dano em apuração.

Art. 18. Verificada a ocorrência da prescrição, na forma dos arts. 16 e 17, o Tribunal providenciará a remessa de 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.

#### CAPÍTULO V DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DAS APURAÇÕES

Art. 19. Respeitadas as garantias do contraditório e da ampla defesa, é dever de todos que participem do processo contribuir para a conclusão das apurações em tempo razoável, vedando-se a prática de atos inúteis ou desnecessários à regular instrução do processo.

Art. 20. Considera-se litigância de má-fé a provocação de incidente processual manifestamente infundado, a apresentação de recursos ou petições com intuito manifestamente protelatório ou a criação, de outra forma, de resistência injustificada ao andamento do processo, sujeitando-se o responsável às sanções previstas nos arts. 81 e 1.026 do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo de controle externo.

Art. 21. Os processos com maior risco de prescrição das pretensões punitiva, de ressarcimento ou executória terão andamento urgente e tratamento prioritário pelas unidades técnicas e pelos gabinetes.

CAPÍTULO VI  
DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 22. Nos processos julgados antes da vigência desta instrução normativa, a ocorrência de prescrição até a decisão condenatória será avaliada previamente à adoção das medidas executivas, propondo-se ao relator, se for o caso, a extinção da punibilidade e dos efeitos da condenação.

Parágrafo único. Em caso de dúvida sobre a ocorrência da prescrição até a decisão condenatória, a unidade técnica responsável pela execução remeterá o processo à unidade de origem, para as providências indicadas no *caput*.

Art. 23. Fica a Secretaria-Geral de Controle Externo autorizada a expedir os atos necessários à operacionalização desta instrução normativa no âmbito de sua atuação, bem como a elaborar projetos ou formular propostas quanto aos atos que dependam de regulamentação pelo Presidente ou pelo Tribunal.

Parágrafo único. Os estudos e medidas previstos neste artigo devem contemplar, em especial, a disponibilização de soluções tecnológicas que viabilizem o acompanhamento dos prazos de prescrição e a pronta identificação, nos processos, do regime de tramitação prioritária a que se refere o art. 20.

Art. 24. 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. 25. Esta instrução normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 26. Revoga-se o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa-TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012.

**ANEXO B – Sugestões do MPJTCU**



MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Gabinete de Apoio Executivo - Gaex

Ofício n.º 9/2022-GAEX

Brasília, 28 de Julho de 2022.

A Sua Excelência o Senhor  
Ministro-Relator Antônio Anastasia

Assunto: sugestão ao projeto de ato normativo para regulamentar, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição das pretensões punitiva, de ressarcimento e executória.

Excelentíssimo Senhor Ministro,

Cumprimentando-o cordialmente, encaminho ao Gabinete de Vossa Excelência conjunto de sugestões do Ministério Público de Contas junto ao TCU, elaboradas pelo Gabinete do Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, visando contribuir para elaboração do projeto normativo que disciplinará o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva no âmbito dos processos de controle externo no TCU, tratado nos autos do TC 008.702/2022-5.

Aproveito a ocasião para reiterar protestos de estima e consideração.

Atenciosamente,

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral



### Contribuições ao projeto de ato normativo para regulamentar a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do TCU

Deveras, o princípio da segurança jurídica vem corrigir algumas deformações do princípio da legalidade decorrentes do esquecimento de que sua origem radica na proteção dos indivíduos em face do Estado e não no contrário<sup>1</sup>.

O presente documento foi produzido a fim de registrar contribuições à elaboração do ato normativo tendente a regulamentar a prescrição (prazo, termo inicial, eventuais marcos interruptivos etc.) no âmbito do Tribunal.

Adiantamos, desde já, nossa adesão à linha geral do projeto, o qual internaliza disposições da Lei 9.873/1999, adaptadas ao contexto do controle externo.

A positivação do tema representa louvável passo na consolidação de “mecanismos prestantes a assegurar a coerência, a constância e a previsibilidade das atividades estatais (...) enfeixados exatamente no princípio da segurança jurídica”<sup>2</sup>, vetor fundamental à própria configuração do Estado de Direito<sup>3</sup>, assim contribuindo para superação da ideia de que *nullum tempus occurrit regi*<sup>4</sup>.

#### I – Antecedentes processuais

1. A tomada de contas especial TC 000.006/2017-3 teve o mérito solucionado em 9/3/2022 pelo Acórdão 459/2022-Plenário (revisor o Ministro Walton Alencar), cujo item 9.8 assim dispôs:

“9.8. ordenar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a formação de grupo técnico de trabalho para que, em processo apartado, apresente a este Plenário projeto de normativo que discipline, de forma completa e detalhada, o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo, tendo por base jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal, adequando-a às especificidades das diversas formas de atuação do Tribunal de Contas da União, devendo incluir, no estudo que fundamentará o projeto de normativo, avaliação do impacto das teses prescricionais discutidas sobre as responsabilidades e danos apurados nos processos em

1 GARCÍA de ENTERRÍA, Eduardo. La lucha contra las inmunidades del poder. p. 49. *apud* VALIM, Rafael. O Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo. In Tratado sobre o Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 77).

2 CALMES, Sylvia. Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français, p. 7-8 *apud* VALIM, Rafael. O Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo. In Tratado sobre o Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 67)

3 Nesse sentido, o escólio acadêmico do Ministro Bruno Dantas: “a segurança jurídica ostenta status de direito fundamental da mais alta hierarquia axiológica e, enquanto valor intrínseco à própria ideia de Estado Democrático de Direito, se manifesta em incontáveis regras e institutos jurídicos, sendo um dos mais notáveis entre eles o instituto da prescrição” (DANTAS, Bruno. SANTOS, Caio Victor Ribeiro dos. Prescrição no Tribunal de Contas da União: uma análise do Acórdão 1441/2016-TCU. Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília. 17ª ed. Brasília, 2020. p. 47). No mesmo sentido, considera-se que “o princípio da segurança jurídica é um dos traços fundamentais do Estado de Direito, sem o qual se tem um Estado meramente jurídico, **orientado tão só por considerações de oportunidade**” (VILANOVA. Fundamentos do Estado de Direito. p. 424. *apud* VALIM, Rafael. O Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo. In Tratado sobre o Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 69 - grifamos)

<sup>4</sup> Destaquei, em pronunciamento lançado no TC 010.683/2018-6 em 21/5/2019, que tal princípio administrativo (“o tempo não corre para o rei”) foi superado no direito norteamericano com os julgados *Mayle v. Pennsylvania Department of Highways* (1978) e *Department of Transportation v. J. W. Bishop & Co* (1980), de forma que mesmos os sistemas jurídicos alheios ao instituto da *prescriptio* refreiam a Administração Pública de perseguir valores quando, no caso concreto, haja transcorrido excessivo decurso de tempo para início da demanda.



andamento no Tribunal, sobretudo os mais sensíveis, relevantes e de elevada materialidade."

2. Em atenção ao comando acima, a Segecex instaurou o processo administrativo TC 008.702/2022-5 (Rel. Min. Antonio Anastasia), no qual expediu ordem de serviço constituindo grupo de trabalho para apresentação de:

I - projeto de normativo que discipline o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo, incluindo a minuta da norma e a correspondente justificação; e

II - estudo fundamentando o projeto de normativo, incluindo a avaliação do impacto das teses prescricionais discutidas sobre as responsabilidades e danos apurados nos processos em andamento no Tribunal, sobretudo os mais sensíveis, relevantes e de elevada materialidade

3. O projeto de normativo e sua justificação constam das peças 10 a 12 do TC 008.702/2022-5. A minuta do ato normativo será comentada a seguir.

## II - Contributos ao projeto de ato normativo a regulamentar a prescrição no TCU

### 1. Alteração do título (espécie normativa)

Sugerimos a alteração de: "INSTRUÇÃO NORMATIVA"

**Para:** "RESOLUÇÃO".

Justificativa: uma vez que o ato normativo em tela não veicula comandos aos jurisdicionados, e sim regulamenta aspectos processuais internos do Tribunal, a espécie normativa adequada é a Resolução, e não a Instrução Normativa.

### 2. Alteração do art. 1º, *caput*, e supressão de seu parágrafo primeiro

Sugerimos alteração **de:** "Art. 1º Até a superveniência de lei específica, a prescrição, no processo perante o Tribunal de Contas da União, observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, regulamentada por esta instrução normativa.

Parágrafo único. Esta instrução normativa não se aplica aos processos administrativos sujeitos a regras especiais de prescrição ou de decadência, nem aos processos de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões."

**Para:** "Art. 1º ~~Até a superveniência de lei específica, a~~ prescrição, no processo **de controle externo** perante o Tribunal de Contas da União, observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, regulamentada por esta instrução normativa."

Justificativa: a) a menção à superveniência de lei específica é desnecessária diante das regras de conflitos de leis no tempo (*lex posterior derogat priori*) – ou seja, não haveria como o ato normativo em tela dispor de modo diferente; b) o acréscimo deixa claro que as disposições sobre prescrição não alcançam os processos decorrentes do exercício da função administrativa atípica do TCU, mas tão somente aqueles relativos à função de controle externo. Os processos de atos sujeitos a registro, por exemplo, são processos administrativos objeto da Súmula Vinculante 3 e de outras balizas legais e jurisprudenciais.

Assim alterado o *caput*, dispensa-se a necessidade do parágrafo único.



### 3. Acréscimo dos §§ 1º e 2º ao art. 2º

Sugerimos acrescentar os seguintes §§ 1º e 2º ao art. 2º da Resolução:

§ 1º. O julgamento das contas tem natureza declaratória, não se sujeitando a prescrição.

§ 2º. Constatada a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, pode o Tribunal deixar de prosseguir na análise das contas, como medida de racionalização administrativa e economia processual, extinguindo o feito na forma do art. 213 do RI-TCU, sem a manutenção do débito.

Justificativa: Consoante a ementa do AResp 1.959.828-RJ (entre outros), “O STJ firmou entendimento no sentido de que a ação declaratória pura é imprescritível, salvo quando houver pretensão condenatória-constitutiva”. No mesmo sentido, decidiu-se no REsp 1.721.184/SP.

A associação entre prescrição e ações condenatórias (e, por extensão, executórias) já era percebida por autores da lavra do Ministro Luis Felipe Salomão<sup>5</sup>, Flávio Tartuce e Agnelo Amorim Filho<sup>6</sup>, este último reconhecido como precursor do critério científico que norteou o tratamento da matéria no Código Civil de 2002<sup>7</sup>.

Nesse sentido, a prescrição alcança a pretensão **condenatória** em suas vertentes indenizatória (imposição de débito) e punitiva (aplicação de multa, inidoneidade etc.), mas não o julgamento pela regularidade ou irregularidade das contas, que permanece viável ainda que decorrido o prazo prescricional.

### 4. Alteração do art. 3º, *caput*

Sugerimos alteração **de**: “Art. 3º Quando o fato em apuração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal”.

**Para**: “Art. 3º Quando **houver apuração do mesmo fato na esfera criminal**, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

Justificativa: Embora inspirado no § 2º do art. 1º da Lei 9.873/1999, o dispositivo proposto demanda ponderação, porquanto aquele diploma legal de referência engloba situações pertinentes à seara penal, e.g. quando trata, em seu art. 2º, inciso I, do “indiciado ou acusado”.

Já o TCU não ostenta competência para realizar enquadramento típico, descabendo intentar a aplicação da prescrição descrita na lei penal quando tal enquadramento não constar de ato da autoridade constitucionalmente competente (policial, Ministério Público comum ou judicial). Portanto, considera-se mais adequada a redação ora sugerida.

<sup>5</sup> “Em síntese, para as ações condenatórias, em que se pretende a realização de uma prestação por parte do demandado, em razão da violação do direito do autor, no que se insere, indistintamente, toda a gama de direitos pessoais e reais, reconheceu-se a sua prescritibilidade (**e somente destas**)”. SALOMÃO, Luis Felipe. TARTUCE, Flávio. Direito Civil. Diálogos entre a doutrina e a jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2018. p. 126 - grifamos).

<sup>6</sup> Vide TARTUCE, Flávio. Direito Civil. Prescrição. Conceito e Princípios Regentes. Início do Prazo e Teoriada Actio Nata, em sua Feição Subjetiva. Eventos Continuados ou Sucessivosque Geram o Enriquecimento sem Causa. Lucro da Atribuição. Termo A QuoContado da Ciência do Último Ato Lesivo. Análise de Julgado do SuperiorTribunal de Justiça e Relação com Eventos Descritos – Parecer. Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil. n° 70. São Paulo: LEX editora, jan./fev. 2016.

<sup>7</sup> É o que afirmam, em trabalho acadêmico, o Ministro Luis Felipe Salomão e Flávio Tartuce: “Como já anotado, o Código Civil de 2002, com esteio no critério científico proposto pelo Prof. Agnelo Amorim Filho, correlacionou a natureza do provimento judicial perseguido (...) com os institutos da prescrição e da decadência”. SALOMÃO, Luis Felipe. TARTUCE, Flávio. Direito Civil. Diálogos entre a doutrina e a jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2018. p. 126).



#### 5. Supressão dos §§ 1º e 2º do art. 3º

Justificativa: Os §§ 1º e 2º exprimem ideia a ser evitada, porquanto o TCU não ostenta competência para realizar enquadramento típico, descabendo intentar a aplicação da prescrição descrita na lei penal quando tal enquadramento não constar de ato da autoridade competente (policial, Ministério Público comum ou judicial).

#### 6. Alteração do art. 4º, inciso I

Sugerimos alteração de: “I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;”.

Para: “I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, **ainda que prorrogado tal prazo de ofício**, no caso de omissão de prestação de contas;”.

Justificativa: A depender da modalidade de repasse, vigoram atos normativos estipulando a prorrogação *ex officio* do prazo para render contas, casos em que frequentemente se dispensa comunicação ao responsável. O acréscimo sugerido esclarece que o prazo prescricional começa a defluir do término da última prorrogação, ainda que não comunicado o gestor, e não da data originalmente fixada para a prestação negligenciada.

#### 7. Alteração do art. 4º, incisos II e IV, e supressão do inciso III

Sugerimos alteração de:

“II - do encaminhamento da tomada de contas especial ao órgão de controle interno, quanto às irregularidades ou danos detectados no exame da prestação de contas;

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

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno;

V - da data da prática do ato ou, no caso de irregularidade permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, nos casos não previstos nos incisos anteriores;”

Para:

“II - da data-limite de prestação de contas ou da data em que efetivamente prestadas, quando **intempestivas**, quanto às irregularidades ou danos detectados no exame da prestação de contas;

~~III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;~~

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano **pela Administração Pública lesada ou respectivos órgãos de controle, quando se puder imputar ao(s) responsável(eis) a culpa pela demora na tomada de conhecimento, a exemplo de casos de dissimulação e fraude, ou quando presente outra circunstância que lhe tenha impossibilitado ou dificultado a pronta ciência;**

V - da data da prática do ato ou, no caso de irregularidade permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, nos casos não previstos nos incisos anteriores;”.



Ou, caso não acolhida a sugestão acima, **para:**

“II - do decurso do prazo de análise da prestação de contas pelo órgão competente ou do encaminhamento da tomada de contas especial ao órgão de controle interno, o que ocorrer primeiro, quanto às irregularidades ou danos detectados no exame da prestação de contas;

~~III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;~~

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano pela Administração Pública lesada ou respectivos órgãos de controle, quando se puder imputar ao(s) responsável(eis) a culpa pela demora na tomada de conhecimento, a exemplo de casos de dissimulação e fraude, ou quando presente outra circunstância que lhe tenha impossibilitado ou dificultado a pronta ciência;

V - da data da prática do ato ou, no caso de irregularidade permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, nos casos não previstos nos incisos anteriores;”.

Justificativa:

O STF decidiu, por maioria, no julgamento da ADI 5509, na linha do voto do Relator, o excelentíssimo Ministro Edson Fachin, pela inconstitucionalidade de norma instituída em lei do Estado do Ceará que estabelecia a **data da ocorrência do fato** como **termo inicial subsidiário** para o curso da prescrição relativa às matérias de competência do TCM daquele Estado (art. 35-C, par. único, inciso II, da Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993).

O fez sob o fundamento sintetizado nos seguintes termos na ementa do julgado: “*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*”.

Aquela Corte Constitucional não concluiu do mesmo modo, contudo, em relação à norma que definia o prazo-limite de prestação de contas como termo inicial da prescrição “*nos casos de contas de gestão e de governo*” (mesmo art. 35-C, par. único, inciso I), apesar de ter sido esta igualmente impugnada pela referida ADI 5509.

Nem sequer o relator o fez em seu voto, ainda que tenha defendido, **em obter dictum**, que as irregularidades porventura identificadas em “*procedimento prévio à instauração da tomada de contas*” somente teriam a fluência do prazo prescricional iniciada “*após a competente comunicação para o órgão de controle interno ou para o Tribunal de Contas*”:

De outra banda, o procedimento prévio à instauração da tomada de contas, cujo prazo de duração era, na IN 56/2007, de 180 dias, mas, tendo a instrução sido alterada, não mais há prazo próprio para o encerramento da fase preliminar, 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.

Com base em tal colocação daquele eminente Ministro-Relator, o Grupo de Trabalho, conforme o próprio reconhece, elaborou a redação do inciso II do art. 4º do projeto de IN, que dispõe que:

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

II - do encaminhamento da tomada de contas especial ao órgão de controle interno, quanto às irregularidades ou danos detectados no exame da prestação de contas;



Não ignoramos a relevância da opinião jurídica em que se baseou a unidade técnica, já que expressada, em voto, por ministro do STF, porém é importante ressaltar tratar-se de mero *obiter dictum*, não se configurando em razão de decidir (*ratio decidendi*) ou, em outros termos, em argumento de índole constitucional que, isolado ou conjugado com outros, conduziu ao juízo de inconstitucionalidade expressado na ADI 5509. Se assim fosse, teria aquele Ministro-Relator, necessariamente, concluído pela inconstitucionalidade, também, do supramencionado inciso I do par. único do art. 35-C da lei estadual impugnada, já que contrasta com a opinião por ele expressada.

Em não se tratando de *ratio decidendi*, não é possível afirmar que os ministros que aderiram ao voto do relator igualmente aderiram ao argumento, devendo ser atribuído, a princípio, única e exclusivamente ao julgador que o expressou. Há, inclusive, entendimento um tanto diverso, expressado também em *obiter dictum*, por um outro julgador, o excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes, ao qual convergimos em nossa proposta de alteração da redação do dispositivo em comento:

Sendo obrigação constitucional e legal, a prestação de contas, que descreva pormenorizadamente a forma e o modo que foram geridos os recursos públicos, inaugura o prazo decadencial (prescricional punitivo) de apuração do ato ilícito que tenha causado prejuízo ao erário, o qual resta interrompido pela retificação das informações prestadas, reiniciando o cômputo do prazo por inteiro.

O mesmo aqui dito vale para outros entendimentos expressados em *obiter dictum* pelo Ministro-Relator e adotados como premissa pelo Grupo de Trabalho para a redação dos incisos II, III e IV do art. 4º do projeto de IN.

Diferentemente, o argumento de que a escolha da data de ocorrência do fato como termo inicial da prescrição “*não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência*” pode ser tido como *ratio decidendi*, e, diante da ausência de ressalva expressa dos ministros que votaram com o relator, há que se presumir que a ele aderiram tais ministros.

A afirmação, no entanto, gera alguma perplexidade, na medida em que, salvo melhor juízo, o marco temporal rechaçado pelo STF fora eleito como termo inicial da prescrição tanto pela Lei 9.873/1999 – que aquele Tribunal considera aplicável à prescrição no âmbito do controle externo –, quanto pelo Código Civil:

#### **Lei 9.873/1999**

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.

#### **Código Civil**

Art. 189. Violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206.

Não obstante, o entendimento que prosperou no julgamento da ADI 5509 tem relevante esteio doutrinário. Trata-se de doutrina que rejeita a compreensão da prescrição centrada estritamente no fator temporal, propondo-lhe uma abordagem funcional e sistemática, com maior foco na inércia do titular do direito, indagando sobre a efetiva ocorrência de inércia, o que pressupõe a ciência do dano pela vítima ou, ao menos, em termos mais objetivos, a possibilidade de ciência. Abre-se mão, assim, da objetividade, previsibilidade e certeza do decurso temporal, a partir da ocorrência do fato, em face de outros valores juridicamente relevantes e em proteção da posição subjetiva do titular do direito violado, quando a ele não puder ser imputado eventual demora no exercício da pretensão.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> SAAB, Rachel. Análise funcional do termo inicial da prescrição. In: MORAES, Maria Celina Bodin de, et. al. (coord.). A juízo do tempo: estudos atuais sobre prescrição. Rio de Janeiro: Processo, 2019, p. 116-117.



Em se tratando de uma prescrição que corre contra o Poder Público, surgem em cena interesses inseridos na noção abrangente de “interesse público”, ou “interesses públicos”. Dentre eles, o interesse do erário, denominado, por vezes, interesse público secundário, fruto de um recorte artificial, estritamente financeiro do interesse do Estado.

Em realidade, o interesse financeiro do Estado é indissociável do interesse da coletividade, que, por um lado, financia esse Estado, por meio de tributos, e, por outro, se beneficia das políticas públicas por ele financiadas. É indissociável, portanto, do interesse público propriamente dito.

Outros interesses públicos de que se pode cogitar relacionam-se com efeitos indiretos da persecução estatal, particularmente quando relacionada à má gestão de recursos públicos: são eles os efeitos dissuasórios de práticas similares, ilegais e danosas, e de promoção da confiança dos administrados na boa supervisão da gestão pública.

Ainda que de inegável relevância, esses interesses públicos não se sobrepõem, *a priori*, à demanda de estabilização das posições jurídicas individuais no tempo, relacionadas a um direito fundamental de segurança jurídica, como meio de superação de incertezas que embaraçam o trânsito jurídico-negocial e o pleno exercício de posições jurídicas individuais. Essa demanda é albergada pela prescrição.

Merece ressalva, nesse sentido, o vetusto axioma da *supremacia do interesse público*, conforme compreensão já arraigada na moderna doutrina administrativista, na linha do pensamento bem explicitado por Gustavo Binenbojm:

O reconhecimento da centralidade do sistema de direitos fundamentais instituído pela Constituição e a estrutura pluralista e *maleável* dos princípios constitucionais inviabiliza a determinação *a priori* de uma regra de supremacia absoluta dos interesses coletivos sobre os interesses individuais ou dos interesses públicos sobre interesses privados. A fluidez conceitual inerente à noção de interesse público, aliada à natural dificuldade em sopesar quando o atendimento do interesse público reside na própria preservação dos direitos fundamentais (e não na sua limitação em prol de algum interesse contraposto da coletividade), impõe à Administração Pública o dever jurídico de *ponderar* os interesses em jogo, buscando a sua concretização até um grau máximo de otimização.<sup>9</sup>

A opção invariável pela efetiva ciência do titular do direito violado como termo inicial da prescrição tampouco viabiliza a consideração – e a ponderação – de valores e interesses juridicamente relevantes potencialmente envolvidos. Ela traz, ainda, o risco de se premiar a pouca diligência do titular do direito violado e de viabilizar a desarrazoada postergação do termo inicial da prescrição e, nesse sentido, da desejada estabilização jurídica a ela associada.

A preocupação é válida também em se tratando da Administração Pública, de quem se espera estruturas e procedimentos de controle permanentes, tempestivos e eficientes, capazes de indicar medidas corretivas oportunas, minimizando perdas e desvios. E especialmente relevante sob a perspectiva dos gestores públicos, para quem a perpetuação – e sobreposição – de incertezas e o receio de questionamentos a qualquer tempo, mesmo sobre atos muito anteriores, temporalmente distantes, servem como fatores de desincentivo à assunção de posições gerenciais e à adoção de medidas em algo inovadoras, mesmo quando desejáveis ou necessárias.

Também merece menção a perspectiva dos agentes privados que se relacionam com o Poder Público por meio de contratos ou ajustes de natureza convencional, na medida em que a exacerbação do risco jurídico serve, também para esses atores, de fator de desestímulo, especialmente para aqueles

<sup>9</sup> BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 31.



bem-intencionados, e, não raro, se reflete em custo de transação, arcado, em última instância, pelo Estado e pela sociedade.

Nessa linha, e consultando o levantamento de Flávio Tartuce<sup>10</sup>, percebe-se que a jurisprudência nacional privilegia a tese da cognoscibilidade em matéria prescricional nas hipóteses em que o viés subjetivo favorece o polo hipossuficiente da relação, compensando-a (*viz.* art. 27 do Código de Defesa do Consumidor; Súmula 278 do STJ, relativa ao segurado; responsabilidade civil do Estado; acidente ambiental). Não se verifica tal relação, todavia, entre a União e os jurisdicionados do TCU, considerada a desproporção de recursos humanos, tecnológicos e informacionais em favor do ente público.

Assim, a subjetividade da ciência do titular do direito exige temperamentos, a exemplo do estabelecimento de parâmetros objetivos para a apuração do termo inicial da prescrição, em vista do comportamento e diligência esperados e exigíveis do titular do direito e de eventuais fatores que obstaculizem o exercício da pretensão:

A objetivação da ciência é alcançada pela construção de standards de comportamento (fragmentação dos modelos de conduta), aliada à incidência do critério hermenêutico da razoabilidade. O comportamento concretamente adotado pelo titular do direito é confrontado com o standard de conduta esperado naquelas circunstâncias fáticas, de modo a identificar se o conhecimento do dano e sua autoria dependiam unicamente de uma atuação diligente do titular ou se, ao revés, se se estava diante de hipótese de impossibilidade objetiva de saber.<sup>11</sup>

Quanto à sugestão de supressão do inciso III *supra*, constante de ambas as nossas propostas de redação, nos valem, por sua pertinência, de críticas externadas pelo eminente Ministro Bruno Dantas a solução semelhante em artigo acadêmico de que é coautor<sup>12</sup>.

A primeira delas ao fato de se deixar o possível responsável, indefinidamente, à mercê de provocações de terceiros ao Tribunal, que mesmo que se refiram a supostos fatos temporalmente muito distantes, sujeitarão os envolvidos a um possível escrutínio do Tribunal e a eventuais consequências jurídicas<sup>13</sup>.

A segunda por se exigir a ciência do Tribunal (ou do órgão de controle interno competente), desconsiderando que o titular do interesse violado e “do direito de punir é o Estado, enquanto o tribunal é apenas um instrumento para o exercício de tal pretensão”<sup>14</sup>.

Sobre isso, ainda bem complementa o artigo que, mesmo em caso de inércia de um dado órgão na apuração de irregularidades ocorridas em seu âmbito de competência que eventualmente

<sup>10</sup> TARTUCE, Flávio. Direito Civil. Prescrição. Conceito e Princípios Regentes. Início do Prazo e Teoriada Actio Nata, em sua Feição Subjetiva. Eventos Continuados ou Sucessivos que Geram o Enriquecimento sem Causa. Lucro da Atribuição. Termo A Quo Contado da Ciência do Último Ato Lesivo. Análise de Julgado do Superior Tribunal de Justiça e Relação com Eventos Descritos – Parecer. Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil. nº 70. São Paulo: LEX editora, jan./fev. 2016. *passim*.

<sup>11</sup> SAAB, Rachel. Análise funcional..., *cit.* p. 144.

<sup>12</sup> DANTAS, Bruno; SANTOS, Caio Victor Ribeiro dos. Prescrição no Tribunal de Contas da União: uma análise do Acórdão 1441/2016 – TCU. In: Revista dos estudantes de direito da Universidade de Brasília, n. 17, p. 45-69, 2020.

<sup>13</sup> (...) não parece razoável considerar – como faz a primeira corrente – que a prescrição não corra até o conhecimento dos fatos pelo TCU, o que pode se dar indefinidamente (por exemplo, se o tribunal nunca vier a fiscalizar aqueles atos). Essa posição colocaria o agente à mercê do comportamento do tribunal, só tendo suas expectativas estabilizadas se seus atos viessem a ser efetivamente fiscalizados pela Corte.

(...)

Aparente de todo incompatível com a noção de Estado Democrático de Direito o convívio com uma ofensa de tal monta à estabilidade e à segurança jurídica. Permitir que o tribunal exercesse seu poder punitivo sobre os agentes da situação acima descrita seria, em verdade, admitir uma “imprescritibilidade disfarçada”. Tal conduta seria completamente incoerente sob a perspectiva de um ordenamento jurídico no qual até um crime de homicídio teria prescrito após 20 anos da ocorrência do fato. (Idem, p. 64).

<sup>14</sup> Idem, p. 64-65.



venha a dar causa à prescrição, ao Tribunal ainda caberá a “punição ao gestor omissor com base, por exemplo, no art. 74, §1º, da Constituição Federal e arts. 8º, caput e 51 da Lei Orgânica do TCU”.<sup>15</sup> Trata-se de hipótese de inércia imputável antes ao Estado-credor, cuja estrutura o gestor omissor integra, não ao possível responsável, salvo a hipótese de interferência ou influência deste para a ocorrência da omissão.

#### 8. Alteração do art. 5º, inciso I e supressão dos §§ 1º e 2º do mesmo dispositivo

Sugerimos alteração de: “I - pela notificação ou citação do responsável, inclusive por edital; (...)

§ 1º Equivalem à citação, para os fins desta instrução normativa, a audiência, a oitiva ou qualquer outro ato de comparecimento do responsável ao processo, sujeitando-o aos efeitos da decisão;

§ 2º Considera-se notificação, para os fins desta instrução normativa, qualquer ato pelo qual o responsável seja cientificado da irregularidade ou do dano em apuração”.

**Para:** “I - pela ~~notificação~~, citação **ou audiência** do responsável, inclusive por edital; (...)

~~§ 1º Equivalem à citação, para os fins desta instrução normativa, a audiência, a oitiva ou qualquer outro ato de comparecimento do responsável ao processo, sujeitando-o aos efeitos da decisão~~

~~§ 2º Considera-se notificação, para os fins desta instrução normativa, qualquer ato pelo qual o responsável seja cientificado da irregularidade ou do dano em apuração.”.~~

#### Justificativa para a alteração do inciso I:

Somente a audiência ou a citação efetuada pelo TCU consistem em atos essenciais e suficientes de interposição do jurisdicionado acerca da pretensão punitiva e indenizatória, respectivamente.

Conforme assentado na jurisprudência do TCU, apenas a citação realizada pelo Tribunal cumpre o efetivo papel de abertura do contraditório e da ampla defesa, de modo que somente sua falha ou ausência têm o condão de invalidar eventual juízo condenatório:

A ausência de notificação do responsável na fase interna do processo de tomada de contas especial não implica vício, porquanto a fase interna constitui procedimento inquisitório de coleta de provas, assemelhado ao inquérito policial, e a fase externa, que se inicia com a autuação do processo no TCU, é que garante o direito à ampla defesa e ao contraditório.

(Acórdão 653/2017-TCU-Segunda Câmara – Relator: Ministro Augusto Nardes)

Não há obrigatoriedade de oferecimento de contraditório na fase interna de tomada de contas especial, razão por que a ausência de notificação de responsável nessa fase não prejudica o andamento do processo no TCU. O direito à ampla defesa e ao contraditório deve ser garantido na fase externa.

(Acórdão 1.514/2007-TCU-Segunda Câmara – Relator: Ministro Ubiratan Aguiar)

Regimentalmente, a oitiva em audiência opera os mesmos efeitos relativamente à pretensão punitiva, pois abre prazo para oferta de razões de justificativa, sob pena de multa e/ou aplicação de outras penalidades.

Sobre a notificação, reparamos que a Lei 9.873/1999 traça o paralelo notificação-indiciado e citação-acusado. Considerando que o indiciamento é ato próprio de autoridade policial no âmbito de inquérito criminal (inexistente, portanto, no âmbito do Tribunal), e tendo em vista que a notificação é

<sup>15</sup> Idem, p. 65.



regulamentada no art. 15 da Resolução TCU 170/2004, a entendemos inservível para deflagração da contagem do prazo prescricional.

**Justificativa para exclusão** dos §§ 1º e 2º: além da Resolução 170/2004, o próprio Regimento Interno do TCU dispõe sobre os tipos de comunicação a serem expedidas no âmbito do Tribunal. Ou seja, já existe previsão, tanto em resolução específica quanto no regimento do Tribunal, sobre a definição e hipótese de cabimento das comunicações ali previstas.

Uma vez que o regimento interno dos Tribunais tem *status* de lei material processual (ADI 1.105<sup>16</sup>), descabe estabelecer, em resolução, equiparações e equivalências alheias ou contrárias às disposições regimentais, motivo pelo qual sugerimos a alteração do art. 5º, inciso I, da minuta em tela, viabilizando, por consequência, a supressão dos §§ 1º e 2º do mesmo artigo.

#### 9. Alteração do art. 5º, § 4º

Sugerimos alteração **de**: “§ 4º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.”

**Para**: “§ 4º A prescrição pode se interromper mais de uma vez, desde que pela sucessão de causas interruptivas de natureza distinta, subsumíveis a diferentes incisos do *caput* deste artigo.”

Justificativa: As hipóteses do art. 2º da Lei 9.873/1999, nas quais se espelham os incisos do art. 5º da minuta em apreço, constituem **causas sucessivas e não repetíveis** de interrupção do prazo prescricional. Na lição de Marcelo Madureira Prates<sup>17</sup>:

(...) no que toca aos atos que interrompem a prescrição administrativa, acreditamos que **os atos interruptivos previstos no art. 2º [incisos I a III] da Lei nº 9.873/99 constituem sucessão cronológica de atos não-repetíveis nem substituíveis**, o que implica que cada ato aí previsto somente possa ocorrer uma única vez e em momento determinado, já que, praticado o ato posterior, extingue-se a possibilidade de praticar o ato logicamente anterior. Essa visão coaduna-se com aquela e, mais ainda, dela decorre, de que o processo administrativo punitivo há de ser visto como uma sucessão cronológica de quatro fases fundamentais, quais sejam:

- (1) **investigativa**, destinada à apuração dos fatos suspeitos, é dizer, à coleta de elementos indiciários sobre a materialidade do fato e a autoria;
  - (2) **contraditória**, a qual se inicia com a citação do suposto infrator, visando a lhe garantir contraditório e ampla defesa;
  - (3) **decisória**, referente à decisão inicial recorrível; e
  - (4) **recursal**, em que há a decisão final no plano administrativo.
- (p. 905 – grifos nossos e do original)

O § 4º do art. 5º da minuta, todavia, implica a possibilidade de múltiplas causas interruptivas de mesma natureza, o que se apresenta juridicamente inviável, sob pena de permitir, no limite, ilimitadas extensões do prazo prescricional, contrariando o princípio da razoabilidade e a própria natureza de garantia jusfundamental ostentada pelo instituto prescricional.

<sup>16</sup> “O regimento interno dos tribunais é lei material. Na taxinomia das normas jurídicas o regimento interno dos tribunais se equipara à lei.” [ADI 1.105 MC, rel. min. Paulo Brossard, j. 3-8-1994, P, DJ de 27-4-2001]

<sup>17</sup> Prescrição Administrativa na Lei nº 9.873, de 23.11.1999: entre Simplicidade Normativa e Complexidade Interpretativa. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, n. 8, p. 898-910, ago. 2005.



## 10. Supressão do art. 7º

Justificativa: O dispositivo proposto confunde **indivisibilidade** e **solidariedade** da obrigação e, assim, cria regra atentatória à natureza jurídica da prescrição como garantia **individual** jusfundamental decorrente dos princípios da segurança jurídica<sup>18</sup> e da razoável duração do processo<sup>19</sup>.

Note-se, ilustrativamente, a redação do art. 201 do Código Civil:

Art. 201. Suspensa a prescrição em favor de um dos credores solidários, só aproveitam os outros se a obrigação for **indivisível**.

A inteligência do dispositivo acima deixa claro o discrimen entre solidariedade (das partes) e indivisibilidade (do objeto da obrigação). Considerando que a condenação solidária dos responsáveis, no âmbito do TCU, assume invariável feição pecuniária (objeto, portanto, divisível), não há que se falar em comunicabilidade da interrupção do prazo prescricional entre responsáveis.

Para exemplificar a falta de razoabilidade do dispositivo proposto, basta considerar que, havendo múltiplos responsáveis no mesmo processo, via de regra a citação de apenas um interromperia o prazo prescricional para todos, afrontando o art. 5º, inciso I, da minuta.

## 11. Acréscimo de novo inciso I ao art. 8º, com renumeração dos subsequentes

Sugerimos acrescentar novo inciso I ao art. 8º da Resolução:

I - 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 oferta de memorial;

Justificativa: Uma vez obstada, temporariamente, a pretensão (punitiva ou indenizatória), não deve ter curso a prescrição, por necessária simetria, na medida em que a última constitui, justamente, o prazo legal de exercício da primeira. O entendimento é corroborado pelo item 9.1.5 do Acórdão 1.441/2016-Plenário (revisor o Min. Walton Alencar Rodrigues).

## 12. Alteração do art. 8º, atual inciso V (erro material)

Sugerimos alteração **de**: “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 Cessão de Conduta ou instrumento análogo, celebrado na forma da legislação pertinente;”

**Para**: “VI - 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 ou instrumento análogo, celebrado na forma da legislação pertinente”.

<sup>18</sup> A relevância da segurança jurídica nunca é subestimada pela doutrina, que a apresenta ora como “dimensão ontológica do Direito”, ora como “subprincípio do Estado de Direito, (...) cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material”. No primeiro sentido, vide Legaz y Lacambra (Filosofía del Derecho, p. 631 *apud* VALIM, Rafael. O Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo. In Tratado sobre o Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 65). No segundo sentido, vide ARAÚJO, Alan Pereira de. (A Prescrição Administrativa e o Poder Punitivo da Administração Federal: um esforço de compreensão acerca do disposto na (des)conhecida Lei nº 9.873/1999. Revista Síntese de Direito Administrativo, ano IX, nº 97. São Paulo: jan. 2014. p. 57).

<sup>19</sup> “Vale lembrar que a prescrição visa não só punir a inércia do titular do direito, mas também proteger o devedor de uma persecução prolongada, já que este tem a seu favor um direito fundamental à duração razoável do processo.” (ARAÚJO, Alan Pereira de. A Prescrição Administrativa e o Poder Punitivo da Administração Federal: um esforço de compreensão acerca do disposto na (des)conhecida Lei nº 9.873/1999. Revista Síntese de Direito Administrativo, ano IX, nº 97. São Paulo: jan. 2014. p. 59).



Justificativa: correção de erro material. A renumeração é necessária caso acolhida a sugestão anterior.

### 13. Alteração do art. 15, *caput*

Sugerimos alteração **de**: “Art. 15. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, independentemente de recurso ou mesmo que o recurso não seja conhecido, ressalvado o disposto no parágrafo único.”

**Para**: “Art. 15. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ~~independentemente de recurso ou mesmo que o recurso não seja conhecido~~, ressalvado o disposto no parágrafo único.”

Justificativa: a expressão “de ofício”, conjugada com “em qualquer fase do processo”, torna desnecessário o trecho ora suprimido.

### 14. Alteração do art. 16

Sugerimos alteração **de**: “Art. 16. Nos processos de fiscalização e de tomada e prestação de contas, a desconsideração dos fatos prescritos, no juízo de mérito, não impede a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.”

**Para**: “Art. 16. Nos processos de fiscalização e de tomada e prestação de contas, a desconsideração dos fatos prescritos, no juízo de mérito, não impede ~~o julgamento das contas dos responsáveis nem~~ a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.”

Justificativa: “O STJ firmou entendimento no sentido de que a ação declaratória pura é imprescritível, salvo quando houver pretensão condenatória-constitutiva” (ementa do AResp 1.959.828-RJ, REsp 1721184/SP; etc.). Nesse sentido, a prescrição alcança a pretensão condenatória em suas vertentes indenizatória (imposição de débito) e punitiva (aplicação de multa, inidoneidade etc.), mas não o julgamento pela regularidade ou irregularidade das contas, que pode ser realizado ainda que decorrido o prazo prescricional.

### 15. Supressão do art. 17, ou sua alteração

Justificativa:

O dispositivo deve ser suprimido por duas razões técnicas principais: 1) a prescrição é matéria sabidamente de **mérito** (art. 332, § 1º, e 487, II, ambos do CPC), cabendo ao TCU expressamente julgar prescrita a pretensão de ressarcimento; e 2) em razão de sua natureza declaratória, o dever de julgamento das contas não prescreve, conforme explicado acima e na proposta de inclusão de par. único ao art. 2º da minuta.

Alternativamente, sugerimos alteração **de**: “Art. 17. Nos processos de tomada de contas especial, o processo será extinto, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular, se a prescrição alcançar a totalidade das irregularidades ou do dano em apuração.”

**Para**: “Art. 17. Nos processos de tomada de contas especial, o processo ~~poderá ser~~ **será** extinto, ~~a título de racionalização administrativa e economia processual, na forma do art. 213 do RI-TCU, sem manutenção do débito, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular~~, se a prescrição alcançar a totalidade das irregularidades ou do dano em apuração.



Consideramos, de todo modo, despidiendia a manutenção do dispositivo, mesmo na redação ora sugerida, se aprovado o acréscimo de um § 2º ao art. 2º do projeto, nos termos aqui anteriormente propostos.

#### 16. Alteração do art. 18

Sugerimos alteração de: “Art. 18. Verificada a ocorrência da prescrição, na forma dos arts. 16 e 17, o Tribunal providenciará a remessa de 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.”

**Para:** “Art. 18. ~~Ainda que~~ verificada a ~~ocorrência da~~ prescrição, ~~na forma dos arts. 16 e 17~~, o Tribunal providenciará a remessa de 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”.

Justificativa:

A hipótese de remessa de peças ao Ministério Público está bem caracterizada na parte final do dispositivo (“se houver indícios...”), prescindindo de referência aos dispositivos anteriores.

#### 17. Supressão do art. 26

Justificativa:

O atual art. 26 do projeto de ato normativo conta com a seguinte redação:

Art. 26. Revoga-se o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa-TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012.

A IN TCU 71/2012 “Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial”. Por sua vez, seu art. 6º, inciso II, disciplina que:

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

(...)

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;

Nota-se que a regra contida no art. 6º, inciso II, da IN TCU 71/2012 não se incompatibiliza com as diretrizes do ato normativo cuja minuta ora se avalia. Ao revés, o dispositivo da IN TCU 71/2012, em sua atual redação, alinha-se à proposta de norma em debate.

Ela se presta, ainda, quando conjugada às regras de prescrição ora proposta, a dar **maior objetividade** à proteção à segurança jurídica, bem como às garantias fundamentais do contraditório e da ampla defesa em favor do jurisdicionado.

Alinha-se, ainda, a tendência observada por Rachel Saab em alguns ordenamentos jurídicos estrangeiros de adoção de prazo prescricional mais curto, associado a um termo inicial de cunho subjetivo – momento em que “*o titular do direito tomou conhecimento da lesão, sua autoria e efeitos, ou razoavelmente poderia ter tido ciência de tais fatos, a partir de standards objetivos de atuação*” –, conjugado com um prazo-limite mais longo, de apuração estritamente objetiva, contado a partir da

14

ocorrência do fato: “*O prazo prescricional longo atua como uma barreira temporal ao exercício das pretensões, de modo que, uma vez encerrado, não seja permitido ao credor valer-se do prazo prescricional curto*”<sup>20</sup>.

Na Alemanha, esse modelo foi inserido pela reforma do *Burgerliches Gesetzbuch* (“BGB”), aprovada em 1º de janeiro de 2002. (...) de um lado, tem-se um prazo prescricional curto – de 3 (três) anos –, que se inicia na data em que o titular do direito tem ciência dos fatos relacionados à violação, incluindo sua autoria. Em paralelo, há o decurso de um prazo prescricional alargado – equivalente a 10 (dez) ou 30 (trinta) anos, a depender da pretensão – o qual se inicia desde a data da lesão ao direito, independentemente de circunstâncias subjetivas.

De igual modo, procedeu-se à reforma da disciplina da prescrição no ordenamento jurídico francês em janeiro de 2008 (Lei nº 2008-561), por meio do qual foram reduzidos e uniformizados os prazos prescricionais (...). No que se refere ao termo inicial, houve a introdução do critério subjetivo, vinculando-se o início do decurso temporal à ciência da lesão pelo titular. (...) A flexibilização na fixação do termo inicial dos prazos prescricionais é contrabalanceada pela aposição de um termo final, objetivamente contado desde a data em que o direito se tornou exigível. Com efeito, o artigo 2.232 do Código Civil francês estabelece que a mobilidade no termo inicial e a incidência de causas suspensivas ou interruptivas do prazo prescricional não poderão conduzir à extensão do prazo por período superior a 20 (vinte) anos, desde o momento em que surgiu a pretensão.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Idem, p. 135.

<sup>21</sup> Idem, p. 136-138.



**ANEXO C – Sugestões do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho**



**Processo: 008.702/2022-5**

**Assunto:** Projeto de ato normativo que propõe regulamentar, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva, de ressarcimento e executória.

Senhor Ministro-Relator Antônio Augusto Junho Anastasia,

Em atenção à Comunicação apresentada por Vossa Excelência na Sessão do Plenário de 13/7/2022, ofereço a presente sugestão para o eventual aperfeiçoamento do projeto em epígrafe, com os destaques em **negrito**, nos seguintes termos:

Redação Original	Redação Sugerida	Justificativa
Art. 3º Quando o fato em apuração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.	Art. 3º Quando o fato em apuração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal. (...)  <b>§ 3º Prescreve em oito anos a pretensão de ressarcimento e de punição quando constatada a ausência de prestação de contas com vistas a ocultar irregularidade, desde que o responsável esteja obrigado a fazê-lo e disponha das condições para isso, nos termos dos arts. 11, VI, 12, III, e 23, caput, da Lei de Improbidade Administrativa.</b>  <b>§ 4º São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso, com</b>	O acréscimo do § 3º na redação buscaria refletir, para a omissão na prestação de contas sem a ocorrência, aí, contudo, de dano ao erário, os correlatos dispositivos da Lei n.º 8.429, de 1992, pela seguinte linha:  <i>“Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. <u>(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)</u></i>  <i>(...) Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por</i>

	<p><b>dano ao erário, tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.</b></p>	<p><i>uma das seguintes condutas: <a href="#">(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)</a></i>  <i>(...) VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; <a href="#">(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)</a>”</i></p> <p>O acréscimo do § 4º na redação buscaria refletir o Tema 897 fixado em Repercussão Geral pelo STF, a partir do Recurso Extraordinário 852.475-SP, no seguinte sentido: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.”</p>
<p>Art. 4º O prazo de prescrição será contado:</p> <p>I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;</p>	<p>Art. 4º O prazo de prescrição será contado:</p> <p><b>I – da data de notificação do responsável sobre a sua omissão no dever de prestar contas ou sobre a apresentação, incompleta ou indevida, da prestação de contas;</b></p>	<p>Explicitação da situação, pois a omissão no dever de prestar contas, além da eventual apresentação, incompleta ou indevida, da prestação de contas, figurariam como infração continuada ou permanente até a data em que o responsável é notificado sobre essa falha, até porque, a partir daí, a continuidade do ilícito deveria ser cessada pela administração pública diante do seu dever de promover a persecução do ilícito pela tomada de contas especial, tendo ali surgido, então, a pretensão de ressarcimento pela violação ao direito de obter a prestação de contas.</p>
<p>II - do encaminhamento da tomada de contas especial ao órgão de controle interno, quanto às irregularidades ou</p>	<p>II - do encaminhamento da tomada de contas especial ao órgão de controle interno, quanto às irregularidades ou danos</p>	<p>Explicitação da situação, pois, a partir da apresentação da regular prestação de contas, sem a omissão ou a incompletude na correlata</p>


**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Gabinete do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho

danos detectados no exame da prestação de contas;	detectados no exame da prestação de contas, <b>desde que não configure omissão no dever de prestar contas ou prestação de contas incompleta ou indevida;</b>	documentação, a autoridade competente pode vir a detectar as eventuais falhas materiais no feito, com a irregularidade ou o dano ao erário, e, assim, a comunicação ao controle interno seria o termo inicial para o prazo de prescrição diante do surgimento, aí, da pretensão de ressarcimento pela violação ao direito, cabendo ao poder público promover a punição pela irregularidade ou a obtenção do efetivo ressarcimento pelo dano ao erário.
III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;	III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, <b>o que ocorrer primeiro</b> , quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;	Explicitação da situação, diante da necessidade de fixação do marco temporal exato para os casos em que a denúncia e representação chegam ao conhecimento do Tribunal por meio dos órgãos de controle interno.
IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno;	IV - <b>da data da correspondente notificação pelo controle interno ou da audiência pelo Ministro-Relator</b> , quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno;	Explicitação da situação, pois a Lei n.º 9.873, de 1999, prevê a contagem do prazo a partir da falha e, verdadeiramente, isso ocorre a partir da notificação pelo controle interno ou da audiência pelo Ministro-Relator no TCU, já que, antes disso, os atos administrativos contariam com a presunção de legitimidade, não se cogitando a subsistência da referida falha.
V - da data da prática do ato ou, no caso de irregularidade permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, nos casos não previstos nos incisos anteriores.	V - da data da prática do ato ou, no caso de irregularidade permanente ou continuada, <b>incluindo a continuidade na manutenção da ausência de prestação de contas completa após a devida notificação</b> , do dia em que tiver cessado a	Explicitação da situação no sentido de a omissão no dever de prestar contas figurar como irregularidade continuada ou permanente, pois a conduta omissivo-comissiva de não promover a apresentação da prestação de contas seria renovada dia após dia, com a prolongação no tempo.



	permanência ou a continuidade, <b>nos termos do art. 1º da Lei n.º 9.873/1999.</b>	
-	<b>VI – da data em que a autoridade administrativa superior competente ou o agente do controle interno der causa à prescrição ou deixar de tomar as providências cabíveis para a instauração da tomada de contas especial, nos termos do art. 8º da Lei n.º 8.443, de 1992.</b>	Acréscimo do inciso VI, diante da necessidade de fixação de prazo nas hipóteses em que a autoridade superior competente ou o controle interno derem causa à prescrição.
Art. 18. Verificada a ocorrência da prescrição, na forma dos arts. 16 e 17, o Tribunal providenciará a remessa de 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.	Art. 18. Verificada a ocorrência da prescrição, na forma dos arts. 16 e 17, o Tribunal providenciará a remessa de 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.  <b>§ 1º Identificada a incidência da prescrição causada por omissão da autoridade administrativa competente ou do agente público no exercício da atividade de controle interno, o órgão de controle interno ou a autoridade superior competente deverá, ao ter ciência da irregularidade, promover a imediata apuração desse ilícito, sem prejuízo de dar a imediata ciência da falha ao TCU, sob pena de</b>	Acréscimo dos §§ 1º e 2º, diante da necessidade de fixação de prazo nas hipóteses em que a autoridade superior competente ou o controle interno derem causa à prescrição.



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
Gabinete do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho

	<p><b>responsabilidade solidária.</b></p> <p><b>§ 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, sem prejuízo do envio do processo às instâncias judiciais competentes.</b></p>	
-	<p><b>Art. 27. A proposta formulada pela unidade técnica, pelo MPTCU ou pelo Ministro-Relator para o apensamento de processo deve apresentar a correspondente análise sobre o efeito da prescrição no processo a ser apensado.</b></p>	<p>Acréscimo do Art. 27, diante da necessidade de promover a análise da prescrição sobre o processo a ser apensado, até porque o processo a ser apensado pode sofrer a incidência de prazos prescricionais distintos do processo principal.</p>

Essa é, enfim, a sugestão que ora apresento à consideração do ilustre Ministro-Relator, sem prejuízo de registrar, aqui, o meu especial agradecimento ao Chefe de Gabinete Vilmar Agapito Teixeira, além dos Assessores Bruno Sá de Abreu, Diego Padilha de Siqueira Mineiro, Felício Ribas Torres e Vitor Levi Barboza Silva pela efetiva colaboração na apresentação da presente sugestão.

Brasília – DF, 28 de julho de 2022.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

**ANEXO D – Sugestões do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer**

TC-008.702/2022-5

Memorando n. 006/2022/MIN-SUBST-MBC/TCU

Brasília, 16 de agosto de 2022.

Ao Exmo. Sr. Ministro Antônio Anastasia.

Tenho a satisfação de encaminhar as sugestões anexas referentes ao Projeto de Instrução Normativa constante do TC-008.702/2022-5, que versa sobre a regulamentação, no Tribunal, da prescrição para o exercício das pretensões punitiva, de ressarcimento e executória

Atenciosamente,

  
**MARCOS BEMQUERER COSTA**  
Ministro-Substituto

TC-008.702/2022-5

## INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº XX, DE XX DE XXXXX DE XXXX

TC-008.702/2022-5

**Ementa:** Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva, de ressarcimento e executória.

**Sugestão 1****Redação original**

“Art. 16. Nos processos de fiscalização e de tomada e prestação de contas, a desconsideração dos fatos prescritos, no juízo de mérito, não impede a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.”

**Redação sugerida**

“Art. 16. Nos processos de fiscalização e de tomada e prestação de contas, a desconsideração dos fatos prescritos, no juízo de mérito, não impede a adoção de ~~determinações~~, recomendações ou **ciência** ~~outras providências~~ motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.”

**Justificativa**

Propõe-se retirar a palavra “determinações” do texto, que tem natureza mandamental<sup>1</sup> e cogente, para se evitar que o descumprimento de determinação, na hipótese da reincidência prevista no art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992, reative a pretensão sancionatória do Tribunal sobre fatos já colhidos pela prescrição.

Alvitra-se ainda acrescentar a “ciência”, que tem natureza declaratória e se destina a “reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado”, nos termos do art. 9º da Res./TCU 315/2020<sup>2</sup>, para alinhar o texto deste projeto à Resolução precitada. Por fim, a

<sup>1</sup> “Art. 2º Para efeito desta resolução [Res./TCU 315/2020], considera-se:

I - determinação: deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção, em prazo fixado, de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares;”

<sup>2</sup> “Art. 2º Para efeito desta resolução [Res./TCU 315/2020], considera-se:

(...)

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre a ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas;

Art. 9º As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado (...).”

TC-008.702/2022-5

inclusão da “ciência” e a retirada do fraseado “outras providências” tornam o texto mais claro e preciso.

### **Sugestão 2**

#### **Redação original**

“Art. 5º A prescrição se interrompe:

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

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

(...)

§ 2º Considera-se notificação, para os fins desta instrução normativa, qualquer ato pelo qual o responsável seja cientificado da irregularidade ou do dano em apuração.”

#### **Redação sugerida**

“Art. 5º A prescrição se interrompe:

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

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

(...)

§ 2º Considera-se notificação, para os fins desta instrução normativa, qualquer ato pelo qual o responsável seja cientificado da irregularidade ou do dano em apuração.

**§ 3º Considera-se ato inequívoco de apuração do fato, em especial as hipóteses de: relatório de auditoria elaborado pelo órgão/entidade repassador ou controle interno, instauração de Tomada de Contas Especial pelo órgão/entidade repassador, autuação da Tomada de Contas Especial pelo Tribunal e ato de ofício do Tribunal, praticado mediante decisão singular ou colegiada, que solicita informações e documentos essenciais ao esclarecimento dos fatos;”**

#### **Justificativa**

É bem de se ver que, no desafio que ora se põe ao controle externo de cumprir o prazo quinquenal de prescrição, ganham particular relevância as hipóteses que a interrompem.

Nesse contexto, propõe-se objetivar, sem a pretensão de ser exaustivo e em harmonia com a processualística de contas, o que seria “ato inequívoco de apuração do fato”, na mesma linha que o § 2º esclareceu sobre a notificação (inciso I).

A sugestão tenciona diminuir o ambiente de incerteza na aplicação do dispositivo. Entende-se que a proposta contribuirá para evitar a sua banalização (que, pela semântica óbvia, não pode ser qualquer ato). Compreende-se ainda que a fixação desses critérios mínimos servirá para fins de orientação mais segura das unidades técnicas do

TC-008.702/2022-5

Tribunal, dos jurisdicionados e do controle interno, bem como para eventual aparelhamento de processos judiciais em que as decisões desta Casa forem questionadas.

Por fim, repisa-se que a proposta em questão trata de rol não taxativo de causas que caracterizam o ato inequívoco de apuração do fato, haja vista que é introduzido pela expressão “em especial as hipóteses de”.

**ANEXO E – Sugestões do Ministro Jorge Oliveira**

Memorando nº 008/2022 – Gab. Min-JGO

Em 19 de agosto de 2022.

À Sua Excelência  
Ministro Antônio Anastasia

Senhor Ministro,

Encaminho para apreciação de Vossa Excelência, nos termos do art. 78, inciso IV, do Regimento Interno, propostas de emenda ao Projeto de Resolução que “Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva, de ressarcimento e executória”, matéria do TC-008.702/2022-5, objeto de comunicação de Vossa Excelência em Plenário na sessão do dia 13 de julho de 2022.

Atenciosamente,

**Ministro Jorge Oliveira**

Sugestões de Alteração em Negrito, respectivas explicações em vermelho.

Texto Original	Sugestão
INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº XX, DE XX DE XXXXX DE XXXX	<b>RESOLUÇÃO</b> - TCU Nº XX, DE XX DE XXXXX DE XXXX <b>Explicação: Como se destina a regular a prescrição “no âmbito do TCU”, o normativo adequado seria a resolução</b>
Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva, de ressarcimento e executória.	
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 Declaratória 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, bb	
<b>RESOLVE:</b>	
<b>CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS</b>	
Art. 1º Até a superveniência de lei específica, a prescrição, no processo perante o Tribunal de Contas da União, observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, regulamentada por esta instrução normativa.	Art. 1º <b>A prescrição nos processos de controle externo, em curso</b> no Tribunal de Contas da União, <b>exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões</b> , observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, regulamentada por esta <b>resolução</b> . <b>Explicação: desnecessário vincular a validade do normativo à superveniência de nova lei, uma vez que essa é a regra geral (LINDB). Importante delimitar, neste artigo, o escopo do normativo, que é mais facilmente definido como os processos de controle externo que não sejam de pessoal. Assim, não precisa dizer que os processos administrativos não se sujeitam à norma. Fica uma regra mais simples. A definição dos processos “em curso” exclui os já transitados em julgado definitivo</b>
Parágrafo único. Esta instrução normativa não se aplica aos processos administrativos sujeitos a regras especiais de prescrição ou de decadência, nem aos processos de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões.	<b>Supressão.</b> <b>Explicação: Parte dessa regra é desnecessária (processos sujeitos a regras especiais) ou tão importante (processos de pessoal) que merece estar no caput. Assim, a definição fica toda contida no caput.</b>
<b>CAPÍTULO II DA PRESCRIÇÃO ATÉ A DECISÃO CONDENATÓRIA</b>	<b>CAPÍTULO II DA PRESCRIÇÃO</b>
<b>Seção I Do Prazo de Prescrição</b>	

Art. 2º Prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados do termo inicial indicado no <b>artigo 5º. (redação ajustada)</b>	
	<p><b>Parágrafo único: Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.</b></p> <p>Explicação: mudança do texto do antigo art. 9 para aqui com o objetivo de juntar, num mesmo dispositivo, todos os prazos de prescrição aplicáveis aos processos do TCU. Fica mais organizado e mais didático. Retirado o termo “indevidamente” porque não está na lei.</p>
Art. 3º Quando o fato em apuração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal.	<p>Art. 3º Quando, <b>houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos</b>, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal.</p> <p>Explicação: apenas pelo recebimento da denúncia é que o fato é descrito como crime. O TCU não tem competência para fazer essa avaliação. Enquanto não houver posição definida na esfera penal, devemos aplicar aqui, de forma conservadora, a regra geral. Essa postura tem por objetivo evitar incongruências entre as instâncias e que se passe a discutir, no âmbito do TCU, matéria penal, que é estranha a nossa competência.</p>
§ 1º Para a aplicação do disposto neste artigo é suficiente que os fatos em apuração também sejam, em tese, tipificados como crime, ainda que não haja inquérito policial instaurado ou ação penal em curso.	<p><b>Supressão.</b></p> <p>Explicação: o TCU não tem competência para fazer o enquadramento penal de atos. Apenas quando este enquadramento estiver definido na esfera criminal é que pode atrair a incidência do prazo penal, conforme previsão do art. 1, § 2º, da Lei 9.783/1999, sob pena de termos que passar a discutir matéria penal.</p>
§ 2º Proposta a ação penal, prevalecerá o enquadramento típico adotado na peça acusatória, reavaliando-se o prazo de prescrição definido anteriormente, caso tenha se baseado em tipo penal diverso.	<p><b>Parágrafo único. Alterado o enquadramento típico na ação penal, reavaliar-se-á o prazo de prescrição definido anteriormente.</b></p> <p>Explicação: alterado o juízo penal, altera-se a prescrição dele decorrente</p>
	<p><b>Art. 4º O julgamento das contas, nos termos do art. 16 da Lei 8.443/1992, não se sujeita à prescrição, por ter natureza meramente declaratória.</b></p> <p>Explicação: O STJ já firmou entendimento que a ação declaratória pura é imprescritível. E o julgamento das contas tem natureza meramente declaratória.</p>
<b>Seção II</b>	
<b>Do Termo Inicial</b>	
Art. 5º O prazo de prescrição será contado: <b>(redação ajustada)</b>	

<p>I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;</p> <p>II - do encaminhamento da tomada de contas especial ao órgão de controle interno, quanto às irregularidades ou danos detectados no exame da prestação de contas;</p> <p>III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;</p> <p>IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno;</p> <p>V - da data da prática do ato ou, no caso de irregularidade permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, nos casos não previstos nos incisos anteriores.</p>	<p><b>I - da data da prática do ato ou, no caso de irregularidade permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade;</b></p> <p><b>II - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de sua omissão;</b></p> <p><b>Explicação:</b> A Lei 9.783/1999 contém como único marco inicial a data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Portanto, a adoção de qualquer outro marco além desse deve ser devidamente justificado. Como a Lei 9.783/1999 visa principalmente o controle do exercício do poder de polícia, é evidente ser necessária alguma adaptação ao funcionamento do controle externo, mas sem que isso fuja dos princípios norteadores da norma. O voto condutor da ADI 5509 contém premissas importantes, mas devemos lembrar que se trata de uma decisão isolada.</p>
<b>Seção III</b> <b>Das Causas Interruptivas da Prescrição</b>	
<p>Art. 6º A prescrição se interrompe: <b>(redação ajustada)</b></p>	
<p>I - pela notificação ou citação do responsável, inclusive por edital;</p>	
<p>II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;</p>	
<p>III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;</p>	
<p>IV - pela decisão condenatória recorrível.</p>	
<p>§ 1º Equivalem à citação, para os fins desta <b>resolução</b>, a audiência, a oitiva ou qualquer outro ato de comparecimento do responsável ao processo, sujeitando-o aos efeitos da decisão. <b>(redação ajustada)</b></p>	
<p>§ 2º Considera-se notificação, para os fins desta <b>resolução</b>, qualquer ato pelo qual o responsável seja cientificado da irregularidade ou do dano em apuração. <b>(redação ajustada)</b></p>	
<p>§ 3º A anulação da citação não impede o efeito interruptivo previsto no inciso I, desde que o responsável tenha sido cientificado da irregularidade ou do dano em apuração, preservando-se o efeito notificatório do ato.</p>	
<p>§ 4º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.</p>	
<p>§ 5º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.</p>	
	<p><b>§ 6º 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 que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.</b></p> <p><b>Explicação:</b> essa regra tem natureza geral e não se restringe ao caso da prescrição intercorrente, motivo pelo qual deve estar com as demais regras gerais.</p>
<p>Art. 7º 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. <b>(redação ajustada)</b></p>	
<p>Art. 7º Nas obrigações solidárias, a interrupção da prescrição contra um dos coobrigados prejudica aos demais.</p>	<p><b>Supressão.</b></p> <p><b>Explicação:</b> essa regra vai além do que está estabelecido na lei e contraria a regra geral de prescrição. A prescrição se apura em caráter pessoal. A interrupção para um responsável não pode ser estendida automaticamente aos demais.</p>
<b>Seção IV</b> <b>Das Causas que Impedem ou Suspendem a Prescrição</b>	

Art. 8º 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, quando sua continuidade depender do julgamento ou da apuração de fatos que constitua o objeto de outro processo pendente;	<b>Supressão.</b> Explicação: essa regra não existe na Lei 9.873/1999 e vai contra seu espírito ao vincular a prescrição a um procedimento interno do Tribunal que não guarda nenhuma relação com as partes. Seria uma forma de, por despacho monocrático, se ampliar uma regra de prescrição que tem assento legal, portanto não deve prosperar.
II - 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; <b>(redação ajustada)</b>	
III - enquanto estiver ocorrendo o recolhimento parcelado da importância devida ou o desconto parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável; <b>(redação ajustada)</b>	
IV - 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 Cessão de Conduta ou instrumento análogo, celebrado na forma da legislação pertinente; <b>(redação ajustada)</b>	
VI - se, de outro modo, pender condição suspensiva ou termo inicial, enquanto a condição não se verificar ou o termo não se vencer.	<b>Supressão.</b> Explicação: essa regra não existe na Lei 9.873/1999 e vai contra seu espírito ao vincular a prescrição a um evento que não independente da parte e nem está adequadamente definido. Redação vaga e que estipula uma condicionante à aplicação da lei não prevista em lugar algum. Por isso deve ser suprimida.
<b>Seção V</b> <b>Da Prescrição Intercorrente</b>	
Art. 9º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado indevidamente por mais de três anos, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.	<b>Supressão.</b> Quanto ao caput, a prescrição foi movida para o art. 2º para reunir todos os prazos de prescrição num mesmo item. Quanto aos parágrafos, as regras de interrupção e suspensão da prescrição, seja intercorrente ou não são as mesmas. Não há motivo para segregá-las. Melhor, por uma questão didática, seu agrupamento em um só lugar.
§ 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 suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.	
<b>Seção IV</b> <b>Do Recurso de Revisão</b>	
	<b>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 apuração da prescrição.</b> Explicação: o recurso de revisão tem natureza rescisória e deve ser tratado, em analogia com o CPC, como uma “ação autônoma de impugnação”

<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III DA PRESCRIÇÃO APÓS A CONDENAÇÃO</p>	<p><b>Supressão.</b> Explicação: para os processos de controle externo as regras depois da condenação não definitiva são as mesmas de antes da decisão. O acórdão condenatório simplesmente interrompe a contagem de tempo. As regras depois da condenação definitiva, na fase de execução, são de competência dos respectivos juízos, deixam de ser processos de controle externo e passam a ser regidos pelo CPC.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Seção I</b> <b>Da Prescrição na Fase Recursal</b></p>	<p><b>Supressão.</b></p>
<p>Art. 10. Ao admitir recurso contra decisão condenatória, o relator fixará os itens e os responsáveis alcançados pelo efeito suspensivo do recurso, devendo-se prosseguir no cumprimento da condenação quanto à parte não suspensa, nos termos dos arts. 278 e 285, § 1º, do Regimento Interno.</p>	<p><b>Supressão.</b> Explicação: essa regra já está no regimento interno, desnecessária sua repetição aqui.</p>
<p>§ 1º A parte não suspensa da condenação sujeita-se, desde logo, à prescrição da pretensão executória, observado o disposto na Seção II deste Capítulo. § 2º Quanto à parte suspensa da condenação, volta a correr novo prazo de prescrição, a partir da decisão condenatória (art. 5º, inc. IV) até o julgamento do recurso, sem prejuízo do disposto no art. 14.</p>	<p><b>Supressão.</b> Explicação: desnecessário, a prescrição é a mesma antes ou depois da condenação não definitiva. O fato de a condenação interromper o prazo já está previsto no art. 6º, inciso IV.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Seção II</b> <b>Da Prescrição para a Execução</b></p>	<p><b>Supressão.</b></p>
<p>Art. 11. Prescreve em 5 (cinco) anos a pretensão para a execução da decisão condenatória, contados da data do trânsito em julgado da condenação.</p>	<p><b>Supressão.</b> Explicação: após a decisão transitada em julgado, os procedimentos de execução não estão mais a cargo do Tribunal. Por isso, o adequado é deixar a verificação da prescrição para o juízo competente.</p>
<p>Art. 12. Uma vez iniciada a contagem da prescrição para a execução, a eventual concessão de efeito suspensivo a recurso que não o tem por disposição legal (art. 32, parágrafo único, e art. 35 da Lei 8.443, de 1992), por motivo cautelar, suspende a prescrição para a execução até a condenação se tornar novamente exigível.</p>	<p><b>Supressão.</b> Explicação. Primeiro, por ser regra de suspensão da prescrição deveria estar junto com as outras de mesma natureza na Seção IV. Segundo, essa regra não existe na Lei 9.873/1999 e vai contra seu espírito ao propor suspender a prescrição, vinculando-a a um procedimento interno do Tribunal.</p>
<p>Art. 13. Ao adotar as medidas necessárias à execução da condenação, a unidade técnica: I - não reavaliará a ocorrência da prescrição até a decisão condenatória, ressalvado o disposto no art. 22, quanto aos processos julgados antes da vigência desta instrução normativa; II - avaliará a ocorrência da prescrição da pretensão executória e, se for o caso, encaminhará ao relator proposta de extinção da execução.</p>	<p><b>Supressão.</b> Explicação: A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, como prescrito no art. 9º. Desnecessária, confusa e redundante este artigo.</p>
<p>Art. 14. Nas fases de recurso e de execução da condenação permanecem aplicáveis as disposições relativas à prescrição intercorrente, assim como as causas suspensivas da prescrição indicadas no art. 8º, no que couber.</p>	<p><b>Supressão.</b> Explicação: esse artigo é desnecessário, as regras de prescrição, inclusive a intercorrente, são as mesmas, antes ou depois da condenação.</p>
<p>CAPÍTULO III (redação ajustada) DOS EFEITOS DA PRESCRIÇÃO</p>	

<p>Art. 10º. A ocorrência de prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, independentemente de recurso ou mesmo que o recurso não seja conhecido, ressalvado o disposto no parágrafo único. (redação ajustada)</p>	
<p>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, salvo se houver recurso conhecido.</p>	<p><b>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.</b>  <b>Explicação:</b> a remessa da documentação aos órgãos de cobrança pressupõe o trânsito em julgado da decisão. Logo, não cabe mais o reexame da prescrição no âmbito do TCU.</p>
<p>Art. 9º. Nos processos de fiscalização e de tomada e prestação de contas, a desconsideração dos fatos prescritos, no juízo de mérito, não impede a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.</p>	<p><b>Art. 11. A desconsideração dos fatos prescritos, no juízo de mérito, não impede a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.</b>  <b>Explicação:</b> regra genérica aplicável a qualquer tipo de processo.</p>
<p>Art. 12. Nos processos de tomada de contas especial, o processo será extinto, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular, se a prescrição alcançar a totalidade das irregularidades ou do dano em apuração. (redação ajustada)</p>	
<p>Art. 13. Verificada a ocorrência da prescrição, na forma dos arts. 10 e 11, o Tribunal providenciará a remessa de 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. (redação ajustada)</p>	
<p><b>CAPÍTULO V</b>  <b>DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DAS APURAÇÕES</b></p>	
<p>Art. 19. Respeitadas as garantias do contraditório e da ampla defesa, é dever de todos que participem do processo contribuir para a conclusão das apurações em tempo razoável, vedando-se a prática de atos inúteis ou desnecessários à regular instrução do processo.</p>	<p><b>Exclusão.</b>  <b>Explicação:</b> por se tratar de outras matérias processuais, não diretamente associadas à prescrição (razoável duração do processo e litigância de má-fé) é melhor que esse assunto não seja incluído nesta resolução para evitar a dispersão de normas processuais. Esse normativo deve abranger apenas a prescrição. O regimento interno é o melhor local para essas regras de cunho geral.</p>
<p>Art. 20. Considera-se litigância de má-fé a provocação de incidente processual manifestamente infundado, a apresentação de recursos ou petições com intuito manifestamente protelatório ou a criação, de outra forma, de resistência injustificada ao andamento do processo, sujeitando-se o responsável às sanções previstas nos arts. 81 e 1.026 do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao processo de controle externo.</p>	
<p>Art. 21. Os processos com maior risco de prescrição das pretensões punitiva, de ressarcimento ou executória terão andamento urgente e tratamento prioritário pelas unidades técnicas e pelos gabinetes.</p>	<p><b>Mudança de localização.</b>  <b>Explicação:</b> deslocamento do item para o capítulo de disposições finais e transitórias, por se tratar de medida administrativa interna de natureza processual e genérica</p>
<p><b>CAPÍTULO V</b>  <b>DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS</b></p>	

	<p><b>Art. 14. Os processos com maior risco de prescrição das pretensões punitiva, de ressarcimento ou executória terão andamento urgente e tratamento prioritário pelas unidades técnicas e pelos gabinetes.</b></p> <p><b>Explicação:</b> mudança apenas de posição</p>
<p>Art. 22. Nos processos julgados antes da vigência desta instrução normativa, a ocorrência de prescrição até a decisão condenatória será avaliada previamente à adoção das medidas executivas, propondo-se ao relator, se for o caso, a extinção da punibilidade e dos efeitos da condenação.</p>	<p><b>Supressão.</b></p> <p><b>Explicação:</b> as decisões já transitadas em julgado são atos jurídicos perfeitos, não cabe mais sua revisão. Vide, como exemplo, o recente julgamento, pelo STF, da retroatividade da Lei de Improbidade Administrativa. Extraímos da tese vencedora, da não retroatividade as seguintes declarações: De acordo com o entendimento da Ministra Rosa Weber, a “retroatividade benéfica merece interpretação restritiva, circunscrita ao Direito Penal na sua expressa dicção ao estatuir ‘a lei penal’, não alcançando, portanto, o Direito Administrativo Sancionador”. Quanto à prescrição, a ministra, assim como os ministros Luis Roberto Barroso e Luiz Edson Fachin, que defenderam a irretroatividade total da lei, entendeu que fatos pretéritos devem ser julgados conforme a norma antiga. O art. 1º já dispõe que essa resolução se aplica aos processos <b>em curso</b> no Tribunal, excluindo, os já transitados em julgados</p>
<p>Parágrafo único. Em caso de dúvida sobre a ocorrência da prescrição até a decisão condenatória, a unidade técnica responsável pela execução remeterá o processo à unidade de origem, para as providências indicadas no <i>caput</i>.</p>	<p><b>Supressão.</b></p> <p><b>Explicação:</b> regra de encaminhamento interno, por sua natureza, é melhor ser avaliada e adotada nos normativos da Segecex, conforme artigo seguinte.</p>
<p>Art. 23. Fica a Secretaria-Geral de Controle Externo autorizada a expedir os atos necessários à operacionalização desta <b>resolução</b> no âmbito de sua atuação, bem como a elaborar projetos ou formular propostas quanto aos atos que dependam de regulamentação pelo Presidente ou pelo Tribunal.</p>	<p><b>Art. 15. Os atos necessários à operacionalização desta resolução serão expedidos pela Presidência ou pelo Tribunal.</b></p> <p><b>Explicação:</b> a autorização para a Segecex adequar seus procedimentos e normativos pode partir da presidência. Desnecessário colocar essa regra na resolução.</p>
<p>Parágrafo único. Os estudos e medidas previstos neste artigo devem contemplar, em especial, a disponibilização de soluções tecnológicas que viabilizem o acompanhamento dos prazos de prescrição e a pronta identificação, nos processos, do regime de tramitação prioritária a que se refere o art. 20.</p>	<p><b>Supressão.</b></p> <p><b>Explicação:</b> mesma da anterior</p>
<p>Art. 16. 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. <b>(redação ajustada)</b></p>	
<p>Art. 17. Esta <b>resolução</b> entra em vigor na data de sua publicação. <b>(redação ajustada)</b></p>	
<p>Art. 18. Revoga-se o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa-TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012. <b>(redação ajustada)</b></p>	